

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

DOMEN TORKAR

**NAČINI IZVAJANJA IN ORGANIZIRANOST JAVNIH REŠEVALNIH
SLUŽB V REPUBLIKI SLOVENIJI**

MAGISTRSKO DELO

LJUBLJANA, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Domen Torkar

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Somentor: red. prof. dr. Marjan Malešič

**NAČINI IZVAJANJA IN ORGANIZIRANOST JAVNIH REŠEVALNIH
SLUŽB V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2009



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Spodaj podpisani/-a DOMEN TORIJA, t. vpisne številke 21000854,
sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom: ANALIZA IZVAJANJA IN
ORGANIZIRANOST JARAH REPUBLIČNIH SLUŽB V
REPUBLIKI SLOVENIJI

S svojo podpisano izjavo izjavim, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem pozorel/-a, da so dela in imena drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pozorel/-a, da so vsa dela in imena drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je opisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pozorel/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v obliki prenosnih v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del, besed v obliki citata (besed v obliki citat) dobesednega prevajanja besedil = grafični obliki, s katerimi so tuji teksti oz. ideje predstavljene kot moja lastna – kazniv po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/85), prekršek za katere tudi Univerza Fakulteta za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko prinese za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika izjave o avtorstvu delo magistrskega dela ter soglasen z objavo magistrskega dela v obliki »Dela FdV«.

V Ljubljani, dne 2. 11. 09

Potpis avtorja/-ice: Domen Torija

NAČINI IZVAJANJA IN ORGANIZIRANOST JAVNIH REŠEVALNIH SLUŽB V REPUBLIKI SLOVENIJI

Povzetek

Javne službe zagotavljajo storitve in dobrine, ki morajo biti na razpolago vsem ljudem, ne glede na njihov materialni ali družbeni položaj. Za izvajanje dejavnosti javnih služb je odgovorna javna oblast, izvajalci javnih služb pa so lahko poleg javnih tudi zasebne organizacije. Magistrsko delo proučuje javne reševalne službe, ki jih kot javne službe na področju zaščite in reševanja določa Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. Javne reševalne službe v Sloveniji so gasilska služba, gorska reševalna služba, jamarska reševalna služba, potapljaška reševalna služba in služba za zaščito in reševanje na morju.

Raziskovalna tema magistrskega dela je analiza načinov izvajanja in organiziranost javnih reševalnih služb v Sloveniji. Javne reševalne službe izvajajo s strani javnih avtoritet ustanovljeni javni zavodi, zasebne nepridobitne organizacije - društva, redkeje pa tudi deli gospodarskih družb. Znotraj teh služb deluje okoli 43.000 prostovoljnih in 1.000 poklicnih reševalcev. Analizirane službe opravijo letno okoli 10.000 intervencij. Organiziranost posamezne javne službe je avtor v magistrskem delu analiziral na podlagi analize zgodovinskega razvoja, dejavnosti, intervencij, organiziranosti in financiranja javne službe ali krovne organizacije. Analiza omogoča medsebojno primerjavo analiziranih služb. V drugem delu empirične analize javnih služb avtor opisuje nekatere vidike organizacijske kulture, ki so zaznavni med pripadniki reševalnih služb. Ključno raziskovalno vprašanje v tem delu je, kako in v kakšni meri se člani analiziranih reševalnih služb razlikujejo od nečlanov.

Ključne besede:

javne službe, reševanje, Slovenija, organizacijska kultura.

PERFORMING PUBLIC SERVICES – RESCUE SERVICES IN SLOVENIA

Abstract

Public services provide services and goods which have to be available to the public, regardless of an individual's social status. Public authorities are responsible for providing conditions to public services, which can be carried out by public or private organizations. The Master thesis studies public rescue services in Slovenia as defined by the Act on Protection against Natural and other Disasters. Public rescue services in Slovenia are the Fire Service, Mountain Rescue Service, Cave Rescue Service, Diving Rescue Service and Service for the Protection and Rescue at the Sea.

The thesis analyses methods and structures of public rescue services in Slovenia. Public rescue services are provided by public organizations, private non-profit organizations and seldom organisational units of for-profit organizations. Public rescue services have to be authorized by responsible state institutions. In Slovenia around 43,000 volunteer and 1,000 professional rescuers perform these duties. Annually they carry out over 10,000 interventions. Each public service is analyzed on the basis of its historical development, purposes, activities, interventions, organization and financing or participation in its cover organization. The analysis facilitates mutual comparisons of the subjects. The second part of the empirical analysis of public rescue services describes some aspects of organizational culture as perceived among members. The key research question is how and to what extent members of rescue services differ from non-members.

Key words:

Public services, Rescue, Slovenia, Organizational culture.

KAZALO

1. UVOD	6
2. METODOLOŠKI OKVIR	9
2.1. Opredelitev predmeta proučevanja	9
2.2. Hipoteze	10
2.3. Raziskovalne metode	11
2.4. Struktura magistrskega dela	14
3. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	15
3.1. Organizacija in upravljanje	15
3.2. Javne dobrine	16
3.3. Javna služba	18
3.4. Osebe javnega oziroma zasebnega prava	23
3.5. Nepridobitni sektor, organizacije	24
3.5.1. Sodelovanje nepridobitnega sektorja in javnega sektorja	28
3.5.2. Prostovoljstvo	30
4. ORGANIZIRANOST SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI	34
4.1. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami	34
4.2. Zaščita, reševanje in pomoč	36
4.3. Pristojnosti države in lokalne skupnosti	38
4.4. Sile za zaščito, reševanje in pomoč	40
4.5. Prostovoljci kot izvajalci nalog zaščite, reševanja in pomoči	45
5. NAČINI IZVAJANJA IN ORGANIZIRANJA JAVNIH REŠEVALNIH SLUŽB	49
5.1. Zakonska ureditev javnih služb v Sloveniji	49
5.2. Vrste javnih služb	51
5.3. Načini izvajanja javnih služb	53
5.4. Organizacijske oblike javnih služb	56
5.4.1. Društva in zveza društev	56
5.4.2. Javni zavodi	60
5.4.3. Gospodarske družbe	63
5.5. Način izvajanja javne službe s strani nepridobitne organizacije	64
5.6. Načini izvajanja javnih reševalnih služb	65
6. REŠEVALNE JAVNE SLUŽBE	68
6.1. Gasilska služba	68
6.1.1. Uvod	68

6.1.2.	Zgodovina razvoja gasilstva	68
6.1.3.	Dejavnost gasilstva in intervencije	70
6.1.4.	Organiziranje in financiranje gasilstva	74
6.2.	Gorska reševalna služba	93
6.2.1.	Uvod	93
6.2.2.	Zgodovina razvoja GRS	93
6.2.3.	Dejavnost GRS in intervencije	98
6.2.4.	Organiziranost in financiranje	101
6.3.	Jamarska reševalna služba	110
6.3.1.	Uvod	110
6.3.2.	Zgodovina razvoja JRS	110
6.3.3.	Dejavnost JRS in intervencije	111
6.3.4.	Organiziranost in financiranje	115
6.4.	Podvodna reševalna služba	120
6.4.1.	Uvod	120
6.4.2.	Zgodovina razvoja PRS	120
6.4.3.	Dejavnost PRS in intervencije	122
6.4.4.	Organiziranost in financiranje	125
6.5.	Služba za zaščito in reševanje na morju	130
6.5.1.	Uvod	130
6.5.2.	Zgodovina razvoja SVOM	132
6.5.3.	Dejavnost SVOM in intervencije	134
6.5.4.	Organiziranost in financiranje	136
6.6.	Pregled in primerjava organiziranja javnih reševalnih služb	143
7.	ORGANIZACIJSKA KULTURA V JAVNIH REŠEVALNIH SLUŽBAH	152
7.1.	Temeljni pojmi	152
7.2.	Elementi in funkcije organizacijske kulture	154
7.3.	Organizacijska kultura kot predpostavka za delo v prostovoljnih organizacijah	156
7.4.	Analiza organizacijske kulture v reševalnih službah	157
7.4.1.	Vidni kazalci organizacijske kulture	158
7.4.2.	Vrednote v reševalnih službah	162
7.5.	Različnost organizacijske kulture v javni upravi in v reševalnih službah	165
8.	VERIFIKACIJA HIPOTEZ IN SKLEP	167
9.	LITERATURA IN VIRI	176
10.	PRILOGA	186

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

ARSO	- Agencija Republike Slovenije za okolje
CORS	- Center za obveščanje Republike Slovenije
CZ	- Civilna zaščita
FIHO	- Fundacija invalidskih in humanitarnih organizacij
GZS	- Gasilska zveza Slovenije
GRS	- Gorska reševalna služba
GRZS	- Gorska reševalna zveza Slovenije
IRSVNDN	- Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami
ICZR	- Izobraževalni center za zaščito in reševanje
JRS	- Jamarska reševalna služba
JZS	- Jamarska zveza Slovenije
MNZ	- Ministrstvo za notranje zadeve
MORS	- Ministrstvo za obrambo
MOP	- Ministrstvo za okolje
MZ	- Ministrstvo za zdravje
NMP	- Nujna medicinska pomoč
OKC	- Operativno komunikacijski center
PZS	- Planinska zveza Slovenije
PD	- Planinsko društvo
PRS	- Potapljaška reševalna služba
PGD	- Prostovoljno gasilsko društvo
RECO	- Regijski center za obveščanje
RS	- Republika Slovenija
SPZ	- Slovenska potapljaška zveza
SVOM	- Služba za varovanje obalnega morja
URSZR	- Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje
ZSPG	- Združenje slovenskih poklicnih gasilcev
ZVNDN	- Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami
ZIR	- Zaščita in reševanje
ZRP	- Zaščita, reševanje in pomoč

SEZNAM, PREGLEDNIC, SLIK IN TABEL

Preglednica 3.1: Sodelovanje javnega sektorja z nepridobitnimi organizacijami in gospodarstvom	29
Preglednica 4.1: Sile ZRP	43
Preglednica 6.1: Pregled organiziranja javnih reševalnih služb.....	144
Slika 5.1: Nepridobitne nevladne organizacije v službi javnega interesa	64
Slika 6.1: Organizacijska struktura GZS	84
Slika 6.2: Organizacijska struktura ZSPG.....	88
Slika 6.3: Organizacijska struktura GRZS	105
Slika 6.4: Organizacijska struktura JRS.....	116
Slika 6.5: Organizacijska struktura PRS	126
Tabela 6.1: Intervencije gasilcev.....	72
Tabela 6.2: Organiziranost prostovoljnega gasilstva	78
Tabela 6.3: Občinski proračuni za gasilstvo in požarno varnost.....	89
Tabela 6.4: Pritok požarne takse	90
Tabela 6.5: Pregled sredstev proračuna URSZR za gasilstvo	91
Tabela 6.6: Javna sredstva, namenjena gasilstvu	92
Tabela 6.7: Intervencije GRS	101
Tabela 6.8: Financiranje GRZS.....	108
Tabela 6.9: Intervencije JRS	114
Tabela 6.10: Financiranje JZS.....	118
Tabela 6.11: Intervencije PRS.....	124
Tabela 6.12: Financiranje PRS.....	129
Tabela 6.13: Število intervencij na morju.....	135
Tabela 6.14: Sofinanciranje delovanja Adria-Tow d.o.o.	141

1. UVOD

Človeštvo se je v vsej svoji zgodovini soočalo z nesrečami, ki so stalen spremljevalec človeškega obstoja. Z razvojem družbe je človek razvijal svoje zmogljivosti in organizirane dejavnosti, da bi zmanjševal število žrtev in škodo ob nesreči. V srednjem veku so te aktivnosti, skupaj s podobnimi človekoljubnimi dejavnostmi, delovale kot vzajemne aktivnosti znotraj lokalnih skupnosti in v profesionalnih združenjih in cehih v mestih.

Človekoljubne organizacije so nastajale spontano zaradi skupnih interesov in ciljev, na njihov nastanek pa so vplivale nekatere zunanje spodbude, denimo ogroženost zaradi naravnih in drugih nesreč, socialne razmere in drugo (Ušeničnik, 2002:468).

Z razvojem so države poleg svoje prvotne represivne funkcije v svoj delokrog prevzemale tudi zagotavljanje najrazličnejših dobrin in storitev, ki so jih izvajale v splošnem javnem interesu. Tako se je razvil mnogovrsten spekter javnih služb za zagotavljanje najrazličnejših dobrin in storitev, ki jih ni mogoče prepustiti spontanemu uravnavanju preko tržnih ali drugih mehanizmov in morajo biti na razpolago vsem, ne glede na njihov materialni in družbeni položaj. Pri opravljanju javnih služb in dejavnosti celotne javne uprave je prišlo postopoma do spoznanja, da se mora med državo in družbo vzpostaviti partnerski odnos ter da se morajo zaradi varovanja javnega interesa poudarjati načela demokracije, enakosti in solidarnosti.

Javne službe, s katerimi je država tako ali drugače sama prevzela skrb za zagotavljanje določne dejavnosti, so se razvijale postopno, odvisno predvsem od razvoja družbe. Konkretno oblike so bile v posameznih državah različne, tako da v celoti o enotnem pojmu javne službe ne moremo govoriti (Rakočevič, 1994:136). Za francoskega teoretika Duguita so javne službe tiste službe, pri katerih bi tudi najkrajši zastoj delovanja pripeljal do družbenega nereda (Rakočevič, 1994:138). Kot nujne kriterije za opis javnih služb avtorji navajajo kontinuiteto opravljanja javne službe v javnem interesu, obveznost izvajanja službe ter splošno dostopnost dobrin vsem pod enakimi pogoji.

Med pomembne dobrine v javnem interesu prav gotovo sodi tudi zagotavljanje varnosti in reševanja ljudi ob nesrečah. Ta dejavnost se je pričela organizirati in izvajati spontano na pobudo ljudi, z razvojem družbe pa je postopoma postajala dolžnost države. Kasneje sta država ali lokalna skupnost tudi sami ustanavljali različne reševalne službe. Kljub temu, da so izvajalci

storitev zaščite in reševanja različne službe glede na način delovanja in organiziranosti, pa je delovanje sistema zaščite in reševanja v pristojnosti države in lokalnih skupnost. Slovenija ima za potrebe varstva ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami organiziran enoten in celovit sistem. Tvorijo ga različne sile za zaščito, reševanje in pomoč oziroma reševalne službe. Največji delež teh služb predstavljajo nevladne, nepridobitne, prostovoljne organizacije. Za njih je značilna številčnost in motiviranost prostovoljcev.

Največji del nalog zaščite in reševanja, tako ob dnevnih nesrečah in nezgodah kot tudi ob večjih naravnih in drugih nesrečah, opravijo javne službe za zaščito, reševanje in pomoč. V svoji magistrski nalogi analiziram različne javne službe, glede na način njihovega izvajanja in organiziranja. Načini izvajanja javnih reševalnih služb so različni. Teorija v Sloveniji deli izvajanje javnih služb na izvajanje v režiji ali privatizirano izvajanje (Pličanič v Virant, 1998: 136). Načine oziroma oblike izvajanja javnih služb urejata Zakon o zavodih, in sicer statusna vprašanja zavodov – organizacij, ki jih ustanovijo državni organi za opravljanje nepridobitne dejavnosti, in deloma Zakon o gospodarskih javnih službah. Zakon o zavodih pozna poleg javnega zavoda še način izvajanja javne službe s koncesijo.

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN) določa javne reševalne službe za zaščito, reševanje in pomoč (ZRP). Le-te so gasilska služba, gorska reševalna služba, jamarska reševalna služba, podvodna reševalna služba ter služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju. Najpomembnejša reševalna služba v Sloveniji je gasilska služba, ki z okoli 40.000 operativnimi prostovoljnimi in poklicnimi gasilci opravlja poleg gašenja požarov še druge naloge, kot so tehnično reševanje ob prometnih nesrečah, ob nesrečah z nevarnimi snovmi ter ob drugih naravnih nesrečah. Večja in industrijsko razvitejša mesta v Sloveniji imajo ustanovljene poklicne gasilske enote, ki so organizirane kot javni zavodi. Druga področja v Sloveniji pokrivajo prostovoljne gasilske enote, ki delujejo v okviru prostovoljnih gasilskih društev. Podobno je organizirana Gorska reševalna služba Slovenije (GRS) in Jamarska reševalna služba (JRS). V praksi imamo tudi primere, da gospodarske družbe s koncesijo pridobijo tudi nalogo opravljanja javnih služb. Tako je deloma danes in bo najbrž tudi v prihodnosti organizirana služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju.

Proučevanje načinov organiziranja reševalnih javnih služb ne more zaobiti proučevanja nepridobitnih organizacij, ki se je kljub terminološkimi nesoglasjem v družboslovju v zadnjih treh

desetletjih izjemno razširilo. Smisel obstoja nepridobitnih organizacij je delovanje v splošnem družbenem interesu v splošno družbeno koristne namene (Kolarič, 2002:29).

Analiza delovanja nepridobitnih organizacij ima lahko več pristopov. Pojav lahko obravnavamo z vidika dejavnosti, ki jo analizirane nepridobitne organizacije opravljajo, s sociološkega vidika, ekonomskega vidika in tudi iz politološkega vidika. Kljub povečevanju raziskovanja različnih nepridobitnih organizacij je v literaturi malo napisanega o reševalnih službah, ki opravljajo naloge v splošnem družbenem interesu. Avtorji ekonomskega vidika zasebnih nepridobitnih organizacij (Kolarič, 2002:33) kot razlog za razširitev nepridobitnega sektorja navajajo predvsem neuspeh delovanja trga in države, za katero se je vse bolj smatralo, da ni zmožna uspešnega in predvsem učinkovitega izvajanja nekaterih nalog v javnem interesu. Pri reševalnih javnih službah pa je trend drugačen, saj se je večina reševalnih služb organizirala spontano kot oblika samoorganiziranja prebivalcev in ne na pobudo in v skladu s politiko aktualnih oblasti (Ušeničnik, 1998:163). Zaradi vse večjega družbenega interesa je javna oblast postopoma uveljavljala svojo današnjo vlogo v sistemu zaščite in reševanja.

Proučevanje nepridobitnih organizacij, predvsem prostovoljnih, raziskovalci izvajajo tudi iz konteksta motiviranosti za neplačano delo. Osnovno izhodišče razprave je negacija interesa *homo oeconomicusa* ali antipod materializma (Rifkin po Rončević, 2002:49). Ta teza je prisotna že od prvih opazovanj nepridobitnega sektorja dalje. Alexis de Tocqueville je bil pri opisovanju dinamike mlade ameriške demokracije presenečen nad naklonjenostjo, da se državljani združujejo v male skupine in prostovoljno zagotavljajo storitve drugim (Carson, 2002:429). Ljudje torej v ta združenja ne vstopajo s ciljem povečevanja materialnih koristi, ampak zaradi drugih motivov. Ti motivi vsekakor ustvarjajo značilno in močno prisotno organizacijsko kulturo, ki jo po Scheinu utemeljujemo kot vzorec domnev, ki jih je kaka skupina razvila, ko se je učila sporazumevati se z zunanjim okoljem in se notranje povezovati. Ta vzorec pa se nato prenaša na nove člane.

2. METODOLOŠKI OKVIR

2.1. Opredelitev predmeta proučevanja

Predmet proučevanja (enota opazovanja) so reševalne javne službe v Sloveniji. ZVNDN predpisuje izvajalce nalog zaščite, reševanja in pomoči. Nekaterim izvajalcem zaščite, reševanja in pomoči zakon podeljuje status javne službe za zaščito reševanje in pomoč. Te so:

- gasilska služba, ki jo opravljajo gasilske enote v skladu s predpisi o gasilstvu,
- gorska reševalna služba, ki jo opravljajo društva in postaje Gorske reševalne službe v skladu z merili za organiziranje in opremljanje enot, služb in drugih operativnih sestavov za zaščito, reševanje in pomoč,
- jamarska reševalna služba, ki jo opravljajo jamarji - reševalci pri jamarskih društvih v skladu z odločitvijo pristojnega državnega organa,
- podvodna reševalna služba, ki jo opravljajo postaje Podvodne reševalne službe v skladu z merili za organiziranje in opremljanje enot, služb in drugih operativnih sestavov za zaščito, reševanje in pomoč,
- služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju, ki jo organizirajo lokalne skupnosti in država.

Dodatno pod javno službo za zaščito reševanje in pomoč prištevamo tudi Rdeči križ Slovenije za naloge, ki mu jih nalaga zakon, ter službo nujne medicinske pomoči kot del splošnega zdravstva. Teh dveh organizacij oziroma služb v svoji magistrski nalogi zaradi obsega in drugačnih pravnih podlag ne obravnavam.

V svojem magistrskem delu termin javne reševalne službe za zaščito, reševanje in pomoč, kot jih navaja 74. člen ZVNDN, enačim z reševalnimi javnimi službami ali javnimi reševalnimi službami.

Namen magistrskega dela je v prvem, teoretičnem delu obravnavati teoretični kontekst delovanja javnih služb in nepridobitnih organizacij. V tem delu proučujem načine izvajanja in organiziranja javnih služb ter različne znanstvenoteoretične pristope k proučevanju nepridobitnih organizacij in prostovoljstva.

V drugem, praktičnem delu po razčlenitvi temeljnih predpostavk sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami analiziram javne reševalne službe v Sloveniji. Tu se osredotočim predvsem na analizo različnosti javnih reševalnih služb v kontekstu njihovega zgodovinskega razvoja, nalog, delovanja, organiziranja in financiranja. V tem delu s kvalitativno analizo posamezne reševalne službe poskušam preverjati postavljene hipoteze. Pri proučevanju posamezne reševalne službe poleg analize relevantnih virov analiziram tudi informacije, ki sem jih pridobil ob izvedbi intervjujev z vplivnimi osebami v posameznih reševalnih službah.

V drugem delu praktičnega dela se na podlagi proučenih teoretičnih predpostavk organizacijske kulture osredotočim na analizo in opis nekaterih vidikov organizacijske kulture v reševalnih službah. Z metodama intervjuja in deloma metodo opazovanja z udeležbo poskušam opisati vedenja in rituale, ki so značilni za posamezno službo, ter vrednote članstva.

2.2. Hipoteze

Za potrebe proučevanja sem si zastavil tri delovne hipoteze, ki jih bom v magistrskem delu skušal potrditi ali zavreči.

- Hipoteza št. 1: Način organiziranja in delovanja javnih reševalnih služb je različen in prilagojen vrstam in stopnjam ogrožanja pred nesrečami.

S to hipotezo na podlagi analize načinov izvajanja javnih reševalnih služb preverjam funkcionalno oziroma materialno opredelitev pojma javne službe in Bučarjevo tezo, da za javno službo sploh ni pomembno, kdo jo opravlja in kako je organizacija, ki jo opravlja, organizirana. Sleherna organizacija, ki ustvarja dobrine za zadovoljevanje družbenih potreb, je lahko organizacija javne službe (Bučar v Rakočevič: 1994:142).

- Hipoteza št. 2: Način upravljanja in vodenja javnih reševalnih služb postaja vse zahtevnejši in kompleksnejši, čemur se javne reševalne službe prilagajajo z uvajanjem sprememb pri upravljanju svojih organizacij.

Pri potrditvi te hipoteze poskušam ugotoviti, ali se v analiziranih javnih službah uvajajo spremembe v upravljanju. Naloga reševanja so vse težje in zahtevnejše, zahtevana je preglednost porabe javnih sredstev, pojavlja se problem izgube pridobivanja legitimnosti in vse bolj je

vprašljiv status prostovoljcev. Drucker ob tem meni, da je menedžment v negospodarskih organizacijah, tako javnih kot privatnih, še bolj potreben kot v gospodarskih družbah. Glavni razlog za to je, da nepridobitne organizacije nimajo discipline, ki bi se izražala v končnem rezultatu. (Drucker, 1998:145).

- Hipoteza št. 3: Med člani javnih reševalnih služb je opazna močna organizacijska kultura, ki temelji na vrednoti pomagati sočloveku.

Pri tej hipotezi s kvalitativno analizo, z intervjuji in delno z metodo z udeležbo poskušam potrditi tezo, da člani analiziranih reševalnih služb praviloma čutijo veliko pripadnost svoji organizaciji, skupnim ciljem in vrednotam, za katere se zavzemajo in jih gojijo.

2.3. Raziskovalne metode

S predmetom proučevanja sem se seznanil in ga analiziral z zbiranjem različnih virov. Ob tem sem hkrati ugotovil, katera spoznanja in teorije o predmetu proučevanja že obstajajo ter katere raziskave so že opravljene. V svojem pristopu sem uporabljal splošno uporabne metode družboslovnega raziskovanja. Zaradi konteksta magistrskega dela sem uporabljal teoretična in empirična spoznanja s področja javne uprave oziroma javnih služb ter spoznanja s področja analize nepridobitnega sektorja, organizacijskih ved, obramboslovja, sociologije ter socialne in politične psihologije.

Z deskriptivno metodo sem opisal značilnosti nepridobitnih organizacij in javnih reševalnih služb v Sloveniji. Predmet proučevanja sem analiziral tako na teoretični kakor tudi na praktični ravni, to je na ravni posameznih predmetov analiziranja. Namen naloge je analiza načinov izvajanja analiziranih javnih reševalnih služb, njihova organiziranost in delovanje. Deskriptivna metoda na splošno podaja opis oziroma oriše meje pojava, ki so predmet analize (Flere, 2000:35).

Metodo analize vsebine izbranih pisnih virov (analiza in interpretacija primarnih in sekundarnih virov) sem uporabil pri obravnavi temeljnih pojmov, načinov izvajanja reševalnih javnih služb in tipologije nepridobitnih organizacij. S pomočjo analize pisnih virov sem proučil obstoječe teorije, ki jih bom kasneje uporabil v praktičnem delu naloge v analizi organiziranosti javnih reševalnih služb in pri analizi organizacijske kulture v izbranih javnih reševalnih službah. Analiza pisnih virov je v svojem bistvu kvalitativna analiza vsebine in se osredotoča na zaznavanje vsebine in

pomena sporočil. To metodo sem uporabil tako pri analizi številnih uradnih dokumentov in člankov, ki se nanašajo na delovanje služb s področja zaščite in reševanja, kakor tudi za analizo podatkov, ki sem jih pridobil s pomočjo drugih metod. Tako pridobljeni podatki so mi bili osnova za oblikovanje stališč pri uporabi drugih metod, predvsem nestrukturiranega intervjuja. Metodo analize virov sem v svoji nalogi uporabljal kot osnovo za uspešnost drugih metod analize, na drugi strani pa tudi kot metodo za analizo z drugimi metodami pridobljenih podatkov. Navedeno metodo sem uporabljal tudi pri proučevanju obstoječih virov glede delovanja analiziranih javnih reševalnih služb.

S pomočjo analize primarnih virov (zakoni, podzakonski akti in dokumenti) sem analiziral zakonodajo na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v RS. S pomočjo sekundarnih virov¹ (knjige, članki, raziskovalna poročila) pa sem analiziral delovanje in organiziranost javnih služb in organizacij v nepridobitnem sektorju. Analiziral sem tudi razne statistične podatke glede delovanja obravnavanih reševalnih javnih služb (članstvo, intervencije, denarna sredstva in podobno).

Študija primera omogoča globinsko in celostno proučitev enega primera (Flere, 2000:95). V svoji nalogi sem študijo primera uporabljal pri analizi obravnavanih javnih reševalnih služb. Pri tej analizi sem uporabil tudi komparativno metodo, ki razkriva razlike in skupne lastnosti dveh ali več pojavov (Flere, 2000:180). Uporabljena metoda je poudarila podobnosti in razlike med analiziranimi javnimi reševalnimi službami, in sicer tako pri analizi njihovega načina izvajanja in organiziranosti kot pri analizi obsega izvajanja nalog. Ožje sem se v analizi osredotočil tudi na problemski pristop, ki je izveden na podlagi primerjalne metode, uporabe benchmarking tehnik ter nekaterih predlogov za nadaljnji razvoj posamezne reševalne službe.

Pri analizi delovanja, načinov upravljanja in vodenja ter o nekaterih vidikih organizacijske kulture sem uporabljal metodo intervjuja² (polstrukturiran in nestrukturiran osebni intervjuji) s posamezniki, ki opravljajo ali so opravljali različne visoke funkcije v obravnavanih reševalnih službah ali pa delujejo na širšem področju sistema zaščite, reševanja in pomoči. Intervju je tehnika zbiranja podatkov s pogovorno komunikacijo. Polstrukturirani in nestrukturirani intervjuji so nestandardizirani, tako da vprašanja niso za vse vprašane enaka. Pri polstrukturiranem intervjuju sem vnaprej pripravil seznam vprašanj in tem. Namen polstrukturiranega intervjuja je bil pridobiti informacije o predmetu proučevanja ter spoznavati

¹ Več o analizah in interpretaciji virov Toš in Hafner-Fink (1998) in Južnič (1993:74-105).

² Vprašalnik za intervju s strokovnjaki s področja zaščite in reševanja je v prilogi.

odnose med spremenljivkami. Nestrukturiran osebni intervju sem uporabil kot metodo vpogleda v širši okvir predmeta proučevanja. Vzorec oseb, s katerim sem izvedel intervju, sestavljajo vodje reševalnih služb, oziroma bivši vodja posameznih javnih reševalnih služb. Poleg teh sem med intervjuvance vključil tudi poveljnika CZRS in pomembnega dolgoletnega akterja pri razvoju slovenskega sistema zaščite in reševanja g. Mirana Bogataja. Posamezni intervjuji so potekali približno dve uri.

Pri analizi organizacijske kulture in vedenjskih vzorcev sem uporabljal metodo opazovanja z udeležbo. Kot javni uslužbenec na področju zaščite in reševanja v URSZR po službeni dolžnosti in tudi v prostočasnih aktivnostih sodelujem z različnimi reševalci, predvsem pa z gasilci, gorskimi reševalci, jamarskimi reševalci in potapljači reševalci. V zadnjih 8 letih sem prisostvoval na različnih vajah, posvetih, analizah intervencij, slavnostnih dogodkih kot tudi na vseh večjih intervencijah, ko je bil aktiviran državni nivo sistema zaščite in reševanja.

2.4. Struktura magistrskega dela

Magistrsko delo je sestavljeno iz osmih poglavij.

Po uvodu nato v drugem poglavju opredeljujem namen in strukturo magistrskega dela, opisujem predmet in cilj proučevanja, predstavljam hipoteze, opredeljujem temeljne pojme in uporabljene metode.

Tretje poglavje je namenjeno opredelitvi temeljnih pojmov, ki jih v magistrskem delu uporabljam. Opredeljeni pojmi so organizacija in upravljanje, javna služba, nepridobitni sektor, osebe javnega oziroma zasebnega prava, prostovoljstvo, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, zaščita, reševanje in pomoč ter reševalna služba.

Četrto poglavje je namenjeno opisu organiziranosti varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Sloveniji. V tem delu poskušam prikazati dejavnost, ki ga sistem nacionalne varnosti opredeljuje kot enega svojih temeljnih podsistemov. Poglavje zajema predstavitev cikla celostnega obvladovanja nesreč, opredelitev zaščite, reševanja in pomoči, delitve prisojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi ter celostni prikaz različnih reševalnih služb in drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč.

Peto poglavje je namenjeno opisu različnih načinov izvajanja in organiziranja reševalnih služb. V tem poglavju sem opisal različne oblike pravnih subjektov, ki lahko izvajajo javno službo. Te oblike oziroma načini so javni zavod, društvo in gospodarsko podjetje s koncesijo.

Šesto poglavje je namenjeno analizi javnih reševalnih služb v Sloveniji. Analizirane javne reševalne službe so gasilska služba, Gorska reševalna služba, Jamarska reševalna služba, Podvodna reševalna služba in služba za zaščito in reševanje na morju.

V sedmem poglavju opisujem nekatere vidike organizacijske kulture, ki so zaznavni pri pripadnikih reševalnih služb, in najpomembnejše vrednote reševalcev, kot so pomoč drugim ob nesreči ter tovarištvo in zaupanje med člani v operativni enoti.

Osmo poglavje je namenjeno razpravi o navedenih hipotezah ter sklepom.

Na koncu magistrske naloge je še seznam literature in drugih virov (deveto poglavje) ter priloga (deseto poglavje).

3. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1. Organizacija

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) je napisal, da se človek rodi svoboden, a je nato povsod v okovih. Citat navaja, da smo ljudje po naravi sicer neodvisna bitja, vendar pa so naša življenja stalno pod določenim pritiskom socialnih pričakovanj in nalog (Greenwald, 2008:1).

Organizacijo lahko opišemo kot socialni sistem s strukturo, ki vsebuje razdelitev, določitev, usklajevanje in nadzor nalog in ljudi (Drenth in drugi, 1998:2). Robbins (v Lipičnik, 1998:22) je organizacijo opredelil kot usklajeno socialno enoto, sestavljeno iz dveh ali več ljudi, ki delujejo na razmeroma trajni podlagi, da bi dosegla skupen cilj ali vrsto ciljev.

Sistemska teorija organizacijo definira kot relativno celoto, ki je sestavljena iz delov in odnosov med njimi ter jasno razmejena z okoljem; deli pa so nadalje lahko sestavljeni iz poddelov in odnosov med njimi (Kavčič, 1991:13).

Kljub različnim definicijam in pogledom lahko organizacijo opišemo kot sestav članov, ki delujejo pod določenimi pravili, pooblastili, procedurami in odnosi in katerih namen je uresničevanje vnaprej določenih ciljev in nalog. Proces organiziranja je usklajevanje aktivnosti glede na predhodno določene cilje. Proces organiziranja vključuje načrtovanje nalog, določitev nalog, ocenjevanje izvajanja, nagrajevanje oziroma kaznovanje za izvajanje. Vzoren proces organiziranja omogoča človeku učinkovito izvajanje kolektivnih nalog (Greenwald, 2008:4).

Pri obravnavi delovanja organizacij se postavlja vprašanje vzporednega delovanja individualnih nagnjenj, zanimanj in kvalitet s cilji in karakteristikami organizacij (Drenth in drugi, 1998:2). Odgovor na to dilemo je moč najti v zavezanosti članov skupine organizaciji. Delovni in organizacijski psihologi v tem kontekstu govorijo o trikotniku, ki združuje vedenja in interese individualnih članov, njihovih nalog in organizacije. Včasih lahko nekaterim članom postanejo »uradni« cilji in nameni organizacije podrejeni psihosocialnim ciljem združevanja (Greenwald, 2008:14).

Organizacija in organiziranje delovanja zahteva združevanje naporov ljudi, da bi dosegli učinkovite in želene rezultate. Zaradi združevanja posameznih interesov v skupnega organiziranje

vpliva na posameznike in na njihov individualni motiv, vrednote in podobno. Uspešna združitev interesov se kaže v lojalnost organizaciji. Določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev pomeni upravljanje organizacije.

3.2. Javne dobrine

Javne dobrine so vse tiste dobrine, ki so neobhodne za življenje in razvoj posameznikov in družbe kot celote, a jih ni mogoče uspešno oziroma zadovoljivo zagotavljati po načelih tržnega gospodarstva (Šmidovnik, 1980:109).

Posamezniki v družbi redno potrebujejo določeno vrsto dobrin ali storitev, vendar si jih ne morejo oziroma si jih težko privoščijo. Nekatere dobrine so posameznikom potrebne tudi po presoji družbe in ni nujno, da bi si jih ljudje sploh hoteli pridobiti. Država ima moč, da s svojo oblastno in zakonodajno funkcijo ter tudi s svojimi finančnimi sredstvi take dobrine zagotavlja (glej Šmidovnik, 1980:107).

V preteklosti je bilo pridobivanje večine tovrstnih dobrin prepuščeno delovanju tržnih mehanizmov. Država je skrbela le za svojo varnost in obrambo. Po Šmidovniku (1980: 108) je bil javni interes en sam, in to je interes države oziroma vladarja. Šele konec devetnajstega in v začetku dvajsetega stoletja je država pričela intervenirati na področju pridobivanja različnih dobrin. Tako so se postopoma zagotavljale javne dobrine, kot so šolski sistem, zdravstveno in socialno varstvo, prometna infrastruktura, komunalna infrastruktura in nenazadnje tudi pomoč ob nesrečah.

Pojav zagotavljanja dobrin in storitev s strani države je dopolnil prvotno klasično državno upravo, ki se je oblikovala za opravljanje (upravnih) nalog financ oziroma pobiranje davkov, obrambe, zunanjih zadev, notranje varnosti in podobnih storitev. Na teh področjih država deluje oblastno oziroma avtoritarno z monopolnimi sredstvi fizične prisile. Z razvojem so se oblikovali novi državni resorji na področju gospodarstva, tehničnih služb, družbenih služb, komunalnih služb in podobno. Pri teh dejavnostih pa prihaja vse bolj v ospredje vloga države kot nosilca družbenokoristnih nalog oziroma je vse bolj uveljavljena njena servisna vloga. Taka servisna vloga države pridobiva na pomenu na račun avtoritarne moči, čeprav ni mogoče pričakovati, da bo avtoritarna vloga države v prihodnosti zamrla (povzeto po Virant, 1998:26).

Šmidovnik (1980:109-110) javne dobrine deli na naslednje kategorije:

- dobrine, ki morajo biti na razpolago vsem ljudem ne glede na njihov materialni ali družbeni položaj (osnovna izobrazba, osnovno zdravstvo, osnovna varnost),
- dobrine, ki jih je potrebno posameznikom celo vsiliti zaradi splošnega družbenega interesa (obvezno cepljenje, obvezna uporaba komunalnih storitev),
- dobrine, pri katerih ni mogoče določiti individualnega neposrednega uporabnika (uporaba cest, trgov, pločnikov),
- dobrine, ki jih proizvajajo monopolni proizvajalci (vodno gospodarstvo, komunala, cestno gospodarstvo).

Med javne dobrine lahko vključimo tudi ustrezno in učinkovito pomoč ob različnih nezgodah in nesrečah, ki lahko prizadenejo ljudi. Tovrstna reševalna pomoč je dostopna vsem, ne glede na materialni ali socialni položaj tistega, ki jo potrebuje. Naloga države oziroma lokalne skupnosti, ki zagotavlja reševanje in pomoč ob nezgodah in nesrečah, je zagotavljati učinkovito in ustrezno pomoč ter za to dejavnost zagotavljati zadostna finančna sredstva.

Pojem javne dobrine je povezan s pojmom javnega (družbenega) interesa, ki po Rakočeviču (1994:128-129) ni preprost seštevek posameznih interesov in njegova vsebina ni za vse primere enaka in vnaprej določena. Elementi, po katerih se v konkretnem družbenem položaju ugotavlja in določa splošni družbeni interes, so idejne osnove, cilji in težnje družbe kot celote.

Splošni družbeni interes je javni interes, ki proizvaja javno dobro oziroma javne dobrine, ki so dostopne vsem pod enakimi pogoji (Ude v Kolarič, 2002:29). Pri določanju javnega interesa imamo po Bohincu (2005:37-38) opravka z dvema skrajnima pristopoma. Prvi je čisti liberalizem, kjer javni interes ne obstaja in je morebitno zadovoljevanje skupnih potreb prepuščeno individualnemu interesu in zasebni pobudi. Na drugi strani pa je čisti kolektivism, kjer je vsaka človeška potreba oklicana za potrebo skupnega interesa in jo morajo zadovoljevati javne službe.

Splošni družbeni interes je težje določiti in opisati kot individualni interes. Abstraktna in normativna opredelitev splošnega družbenega interesa je, da so v splošnem družbenem interesu vsa tista ravnanja, katerih rezultati (dобрine, storitve) koristijo vsem, ne glede na to, ali so sposobni in voljni sodelovati ali ne (Monnier in Thiry v Kolarič, 2002:30). Vprašanje, ki ga taka opredelitev za Kolaričevo postavlja, je, kdo je tisti, ki operacionalizira pojem splošnega

družbenega interesa. V sodobnih družbah so to javne avtoritete (na lokalni, nacionalni in nadnacionalni ravni), ki splošni družbeni interes operacionalizirajo kot javni interes, ki rezultira javno dobro. Javne avtoritete definirajo ravnanja in cilje z izdajanjem javnih aktov – zakoni, odloki – in v ta namen ustanavljajo javne organizacije. Druga možnost, ki jo imajo javne avtoritete, je ta, da sicer definirajo cilje, ki so v javnem interesu, implementacijo le-teh pa naročijo pri privatnih organizacijah. V ta namen se uporablja sistem koncesijske pogodbe ali pa javne avtoritete zagotavljajo posredno podporo privatnim organizacijam, ki implementirajo javni interes, preko sistemov davčnih olajšav in drugih ugodnosti (glej Kolarič, 2002:30).

Eden izmed poskusov opredelitve pojma javne službe je nesporno tudi trditev, da je splošni (javni) interes bistvena predpostavka (element) pojma javne službe. Za razumevanje pojma javne službe je torej razprava o tej predpostavki bistvena (po Brezovnik, 2008:21).

3.3. Javna služba

Javna služba po mnenju različnih avtorjev temelji na izvajanju javnega interesa oziroma javnih dobrin. Določanje, ustvarjanje in nadziranje izvajanja dejavnosti javnega interesa je v rokah oblasti, ne glede na to ali dejavnosti javne službe opravlja javna ali zasebna organizacija.

Rakočević (1994:136) in Virant (1998:129) sta v razvoju javne službe pripisala največji pomen francoski pravni ureditvi, kjer so se javne službe najprej pojavile in tudi dolgo časa ostale kot prevladujoč temelj upravnega prava. Zahodni pravni in politični sistem je po francoskem vzoru sprejel definicijo, da kot javne službe štejemo tiste dejavnosti, ki jih organizirajo in opravljajo organi in organizacije, ki so sestavni del državnega organizma ali pa so vsaj deloma vključene in imajo javna pooblastila, ki so lastna državnim organom. Skupno vsem tem pravnim in političnim sistemom je, da je država tako ali drugače sama neposredno prevzela skrb za zagotavljanje določenih dejavnosti v javnem interesu.

Po francoskem teoretiku Duguitu je javna služba vsaka dejavnost, ki je neobhodno potrebna za razvoj in obstoj družbe in jo morajo zagotoviti, urediti in nadzirati tisti, ki vladajo, ker le tisti lahko dejavnost zagotovijo po potrebi tudi s prisilnimi oblastnimi sredstvi (Rakočević, 1994:136). Drugi avtorji navajajo, da so za javno službo značilne vse tiste dejavnosti javnih ustanov, ki zadovoljujejo nek splošen družbeni interes.

V jugoslovanskih pravnih virih po drugi svetovni vojni je zakonodajalec pojem javne službe posebno široko uporabljal po letu 1952, ko je niz dejavnosti proglasil za javno službo, vendar brez izrecnih kriterijev, po katerih bi lahko zaključili, v čem je njihov pravni režim. Po letu 1963 je bil iz ustavnih zakonskih tekstov pojem javna služba izpuščen. Nadomestil ga je termin *delovna organizacija*, s katero se je označevala organizacijska oblika, ki je opravljala tako proizvodne kot tudi družbene službe.

V ustavi iz leta 1974 je bil uporabljen pojem dejavnosti v posebnem družbenem interesu, ki je bil nov terminološki nadomestek za pojem javne službe. Ta novi termin pa je bil prevzet tudi v preostalo zakonodajo. V novi slovenski pravni ureditvi sam pojem javne službe ni ustavna kategorija, je pa predmet zakonodaje, v kateri pa ni enovit. Ob uvedbi javnih služb v slovenski pravni sistem v letu 1991 so bile le-te, v nasprotju s sedanjim individualnim pristopom, opredeljene generalno, saj jih je Zakon o zavodih uvedel na vseh področjih dotedanjih družbenih dejavnosti. Zakonu o zavodih je v letu 1993 sledil Zakon o gospodarskih javnih službah, ki sistematično ureja gospodarske javne službe in jih definira v funkcionalnem smislu, torej kot dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo je v javnem interesu. Ta javni interes pa se v Zakonu o gospodarskih javnih službah kaže v tem, da gre za zadovoljevanje javnih potreb, če jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Uveljavitev obeh zakonov je pomenila preobrazbo dotedanje zasnove dejavnosti v družbenem interesu v zasnovo javnih služb. Ta zasnova je izhajala iz prepričanja, da je nujna uvedba posebnega vseobsežnega javnopravnega režima na vsa tista področja (gospodarskih in negospodarskih) dejavnosti, na katerih je zaradi odsotnosti tržnih zakonitosti pri proizvodnji ali (in) distribuciji proizvodov in storitev mogoče pričakovati različne negativne učinke, kot so nedostopnost določenih storitev oziroma dobrin; njihova nesprejemljiva cena in drugo. Zakonodajalec se je pri tem (zlasti pri Zakonu o gospodarskih javnih službah) zgledoval po francoski pravni ureditvi javnih služb, za katere je značilen obsežen in kompleksen sistem javnih služb (po Brezovnik, 2008).

Opredelitve javnih služb so se naslanjale na materialni (funkcionalni) ali na formalni (organizacijski) vidik opredelitve pojma. Materialna (funkcionalna) definicija pojma izhaja iz vsebinske značilnosti dejavnosti.

Pomemben kriterij, ki se je uporabljal v materialnem smislu opredeljevanja javnih služb, je bil izvajanje javnih interesov. Pri materialnem pojmu je pomembna vsebina javne službe in ne

subjekt, ki jo opravlja. Tako pod materialnim pojmom javne službe teorija razume vsako dejavnost, ki jo družba zaradi njenega pomena za družbeni, socialni, ekonomski ali kulturni razvoj podredi posebnemu pravnemu režimu javne službe, ki je drugačen od pravnega režima »zasebne« službe. Glede na navedeno definicijo materialnega pojma pravni režim javne službe ni odvisen od izvajalca, temveč le od dejavnosti, ki se opravlja pod tem režimom. Formalni (organizacijski) vidik se nanaša na nosilca dejavnosti in na njegovo organiziranost, vsebina in namen pa nista odločilna. Pri formalnem pojmu javne službe pa je pomemben le izvajalec javne službe, kar pomeni, da ima neka dejavnost značaj javne službe le, če jo izvaja oseba javnega prava.

Cilj opravljanja dejavnosti je nudenje in zadovoljevanje javnih potreb oziroma javnih dobrin v javnem interesu. Trajno in nemoteno delovanje zagotavlja država ali lokalna skupnost.

Pirnat (v Virant 1998:131) navaja več meril za opredelitev pojma javne službe:

- odsotnost delovanja tržnih zakonitosti,
- nujnost trajnega opravljanja dejavnosti za normalno življenje ljudi v skupnosti,
- krog uporabnikov dobrine,
- prisilnost uporabe neke dobrine.

Rakočević (1994:138) povzema različne avtorje, ki so se ukvarjali s teorijo o javnih službah, ter oblikuje naslednje elemente, ki opredeljujejo javne službe:

- nujnost kontinuitete opravljanja javne službe,
- opravljanje javnih služb zaradi javnih interesov in ne zaradi materialnih koristi,
- dostopnost vsem prebivalcem pod enakimi pogoji,
- vpliv državnih organov pri določanju pravil za opravljanje javnih služb.

Bučar (v Rakočević, 1994:142) javno službo opiše kot dejavnost, ki ustvarja dobrine za zadovoljevanje družbenih potreb, kadar teh ni mogoče zadostiti v procesu tržne blagovne proizvodnje. Dobre, ki jih proizvaja javna služba, predstavljajo lahko proizvode ali storitve katerekoli vrste, če sta tak proizvod ali storitev sposobna, da zadovoljita določeno družbeno potrebo.

Bučar razume javno službo dosledno v funkcionalnem (materialnem) smislu. Za javno službo sploh ni pomembno, kdo jo opravlja, niti kako je organizacija, ki jo upravlja, organizirana.

Slehera organizacija, ki ustvarja dobrine za ustanavljanje družbenih potreb, je lahko organizacija javne službe. Zato javne službe lahko opravljajo tako organizacije, ki so organizirane kot gospodarske organizacije, kot tudi organizacije, ki so organizirane v drugačnih oblikah, na primer kot zavodi in podobno. Oblika organizacije ni specifična značilnost za opravljanje javnih služb. Rakočević Bučarja dopolnjuje s tem, da dosledno upoštevanje njegovega stališča predstavlja dvom, ali je sploh še smiselno govoriti o posebnih organizacijah javnih služb – takšno razlikovanje naj bi bilo značilno za manj strukturirane družbe v preteklosti (Rakočević, 1994:142-143).

Pojem javne službe je v našem pozitivnem pravu in teoriji opredeljen funkcionalno. Javna služba označuje dejavnost in ne izvajalca te dejavnosti. Virant (1998:129) je javno službo opisal kot dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine in ki jo označujejo naslednje značilnosti:

- izvaja se v javnem interesu,
- za njeno dejavnost je odgovorna država ali lokalna skupnost,
- izvzeta je iz pravnega režima tržnih dejavnosti (prenesena je iz zasebne v javno sfero),
- izvaja se po posebnem javnopravnem režimu (Virant, 1998:129).

Javnopravni režim (Virant termin enači z »regulacijo« javne službe) ureja država ali lokalna skupnost – odvisno od tega, ali gre za državno ali za lokalno javno službo (Virant, 1998:129). Oblast, čeprav zaupa izvajanje javnih služb javni ali zasebni osebi, ohrani odgovornost za obseg, vrsto ter pravilnost izvajanja javnih služb.

Avtorji kot temeljna načela izvajanja javnih služb izpostavljajo enakopravnost, stalnost izvajanja in prilagodljivost. Prvo načelo se nanaša na pravico dostopa uporabnikov do služb pod načeloma enakimi pogoji, kar za izvajalca pomeni, da je obvezan zagotavljati storitev tako, da je na voljo vsakomur (splošna dolžnost izvajanja službe). To načelo se nanaša tudi na načelo obveznosti uporabe enotne temeljne cene, ki je dovolj nizka, da je javna služba na voljo vsakomur. Drugo načelo pa pomeni, da se mora javna služba izvajati brez prekinitev oziroma mora biti na voljo vselej ter mora delovati redno in natančno. Izvajalec mora javno službo opravljati ne glede na stroške oziroma izgube. Tretje načelo, ki velja za javne službe, pomeni da se morajo le-te prilagajati razvoju in potrebam ter prenehati, če ni več potrebe oziroma se ta lahko zadovoljuje na tržni način (Bohinc, 2005:38).

Na področju negospodarskih javnih služb (zdravstvo, izobraževanje, kultura) so za določanje, v kakšnem obsegu se bodo posamezne dejavnosti izvajale kot javne službe, pomembni zlasti motivi socialne politike. Z zagotavljanjem izvajanja teh dejavnosti in z njihovim financiranjem iz javnih sredstev država oziroma lokalna skupnost zagotavlja vsakemu državljanu vsaj minimalni obseg teh storitev ne glede na njegovo finančno stanje (Virant, 1998:131).

Bohinc (2005:32) navaja med osebe javnega prava, ki sestavljajo javni sektor, med drugimi tudi izvajalce javnih služb. Nadalje ugotavlja, da izvajanje javnih služb ureja niz pravnih pravil, ki jih lahko štejejo kot javno pravo, saj zasebno pravo oziroma civilnopravna načela urejanja razmerij odpovedo. Navaja definicijo, da lahko javne službe organizirano upravlja le država, saj je ta odgovorna za zadovoljevanje potreb, ki se deklarirajo kot skupne oziroma javne. V mnogih primerih pa država zaupa opravljanje javne službe javni ali zasebni osebi oziroma podjetju, pri čemer zadrži nadzor (indirektni menedžment oziroma delegirani menedžment). V takšnih primerih država določi vrste in obseg opravljanja dejavnosti (naloge javne službe) ter hkrati obveznosti, ki jih je treba zadovoljiti (dolžnost javne službe) (Bohinc, 2005:37-39).

Ena izmed značilnosti javne službe je tudi odgovornost države ali lokalne skupnosti za njeno dejavnost. Javna uprava izvaja tri temeljne funkcije, in sicer: regulatorno (oblastno), pospeševalno in servisno. V prvi funkciji oblast izvaja družbeno regulacijo, pri čemer postavlja abstraktna pravila ravnanja ter na njihovi podlagi na temelju realnih situacij oblikuje konkretna pravna razmerja oziroma konkretna pravila ravnanja. To funkcijo izvaja na njeni izvršilni ravni celoten sistem državne uprave ter v določeni meri tudi nosilci javnih pooblastil. Druga je pospeševalna funkcija, ki predstavlja sklop neoblastnih ukrepov države in njenih institucij, s katerimi v skladu s politiko omogoča hitrejši razvoj določenih dejavnosti oziroma področij družbenega življenja. V okviru servisne funkcije pa zagotavlja javne dobrine in javne storitve, to je tiste dobrine in storitve, ki so nujno potrebne za zadovoljevanje potreb posameznikov, a jih iz različnih razlogov ni mogoče zagotoviti prek sistema tržne menjave (Brezovnik 2008:25).

Na posameznih področjih družbenih dejavnosti država in lokalne skupnosti sprejemajo akte, ki za določeno obdobje opredelijo obseg javne službe na posameznih področjih. Obseg javne službe je seveda neposredno povezan z obsegom javnih sredstev, ki so namenjena izvajanju javne službe (Virant, 1998:135).

3.4. Osebe javnega oziroma zasebnega prava

S pojmom oseba javnega oziroma zasebnega prava se pri analizi izvajalcev javnih reševalnih služb neprestano srečujemo. Pravno subjektiviteto in urejanje statusnih značilnosti različnih javnih reševalnih služb urejajo Zakon o zavodih, Zakon o društvih, Zakon o gospodarskih družbah ter tudi Zakon o gospodarskih javnih službah.

Razvrščanje pravnih oseb v pravu ni preprosto, a je nujno zaradi natančno odrejenega dopustnega poseganja javne sfere v zasebno sfero. Razvrščanje deli pravne subjekte na tiste, ki so ustanovljeni prav za to, da težijo k javnemu interesu in morajo predvsem delovati v javno korist, in tiste, v katerih posamezniki skušajo uveljaviti zlasti svoje zasebne interese.

Trstenjakova je mnenja, da med pravne osebe javnega prava najpogosteje uvrščamo tiste, ki so ustanovljene z zakonom ali upravnim aktom. Kljub temu da teorija o navajanju opredelilnih elementov ni enotna, kot odločilno merilo najpogosteje navaja ustanovitveni akt. Drugi elementi so še izvajanje javnih pooblastil, uporaba prisilnih sredstev, prisilno članstvo in podobno (v Bohinc 2005:73).

Kot pravne osebe javnega prava se najpogosteje navajajo državne federativne enote, občine, lahko pa tudi javna podjetja, zavodi in ustanove, to pa je odvisno od ustanovitelja ustanovnega akta in pooblastil, ki jih pravna oseba izvaja. Na drugi stani med pravne osebe zasebnega prava uvrščamo tiste, ki so ustanovljene z zasebnopravnim aktom oziroma jih ustanavljajo fizične osebe ali pravne osebe zasebnega prava, namenjene pa so zlasti zasebnim interesom. Mednje spadajo zlasti društva, zadruga, gospodarske družbe, ustanove ...

Pravne posledice razlikovanja osebe javnega in osebe zasebnega prava so raznovrstne. Nanašajo se predvsem na uporabo različnih pravnih režimov, ki veljajo za osebe javnega in osebe zasebnega prava (na primer delovno *versus* uslužbensko pravo, upravni *versus* pravdni postopki, upravno statusno pravo *versus* civilno oziroma gospodarsko statusno pravo). Pomen razlikovanja po Bohincu še narašča (2005:21).

V pravna razmerja vstopajo osebe kot fizične ali pravne osebe. Oseba je udeleženec pravnega razmerja, nosilec pravic in obveznosti v pravnem prometu, torej tisti, ki ima pravno sposobnost (Bohinc, 2005:59). Ali gre v posameznem primeru za osebo javnega ali zasebnega prava je

ugotovljivo, če akt o njeni ustanovitvi to sam določi ali če se akt o ustanovitvi sklicuje na zakon, na podlagi katerega je moč ugotoviti, ali gre za pravno osebo javnega ali zasebnega prava. Teže je ugotoviti, za kakšno pravno osebo gre, če z ustanovitvenim aktom uvrstitev v javno ali zasebno pravo ni določena, kar je precej pogosto. Uvrstitev je še težja, če takšna pravna oseba opravlja deloma javno dejavnost oziroma javno službo, ne da bi za to imela koncesijo, iz česar je mogoče sklepati, da gre za osebo javnega prava, delno pa opravlja povsem običajno gospodarsko dejavnost in se tudi financira z lastnimi prihodki in ne iz državnega proračuna (Bohinc, 2005:68).

Bohinc (2005:37) trdi, da izvajanje javnih služb, čeprav teče po javnih ali zasebnih osebah, ureja niz pravil, ki jih lahko štejemo kot javno pravo, saj zasebno pravo oziroma civilnopravna načela urejanja razmerij odpovedo.

Postavlja se vprašanje, kaj je v primeru, da pravne osebe zasebnega prava delujejo v javnem interesu in v javno korist. Kranjčeva (v Bohinc, 2005:73) navaja, da pri ločevanju oseb javnega in zasebnega prava interesi oziroma namen delovanja niso opredelilno merilo. Pravne osebe zasebnega prava pogosto delujejo v javno korist. V tem primeru gre za splošno koristne ali dobrodelne namene.

Javne reševalne službe so lahko osebe javnega prava, kot je to pri javnih zavodih. Večina javnih reševalnih služb pa je organizirana znotraj društev, ki pa so osebe zasebnega prava. Kljub temu pa te organizacije delujejo z namenom uresničevanja predvsem javnega interesa, izpostavljene so javnemu nadzoru, imajo monopol pri izvajanju dejavnosti in so v največji meri financirane z javnimi sredstvi.

Primer fluidnosti obravnavane razmejitev je Rdeči križ Slovenije, ki je sicer dobrodelna nevladna organizacija, vendar ustanovljena s posebnim zakonom, ki tudi ureja njen položaj.

3.5. Nepridobitni sektor, organizacije

Raziskovanje nepridobitnih organizacij v družbenih znanostih se je razvilo v zadnjih dveh desetletjih in je danes ena izmed najbolj dinamičnih interdisciplinarnih področij v družbenih znanostih (Anheier, 2005:3).

Mnogi avtorji pri analiziranju nepridobitnih organizacijah termin enačijo kot nepridobitne prostovoljne organizacije, neprofitno - volonterski sektor, nevladne organizacije, organizacije tretjega sektorja, socialne organizacije, civilnodružbene asociacije in podobno (Črnak Meglič in Vojnovič, 1997:153; Rončević, 2002:45; Anheier, 2005:3; Vernis in drugi, 2006:159). Avtorji hkrati z raznovrstnostjo tovrstnih združb - karnevalski spreved najrazličnejših gibanj in posameznikov, kot ga je opisal Drucker (v Jelovac, 2002:23) - opažajo izredno rast tega sektorja.

Nepridobitne organizacije OECD definira kot pravne ali družbene subjekte, ustanovljene z namenom proizvodnje dobrin in storitev, ki jim status ne dovoljuje pridobivanja prihodkov, dobička ali drugih finančnih uslug za njihove ustanovitelje, nadzornike ali financerje. V praksi so dejavnosti nepridobitnih organizacij omejene pri generiranju dodane vrednosti (ali izgube le-te), presežkov te organizacije ne smejo nameniti drugim namenom.

Nepridobitne organizacije so skupni pojem za javni sektor, za družbene dejavnosti in za prostovoljne organizacije, ki poslujejo brez dobička ali pa z njim, vendar cilj njihovega poslovanja ni dobiček; če pa do njega pride, se z njim ne razpolaga po svobodni presoji, ampak se le-ta vlaga nazaj v dejavnost organizacije in služi kot sredstvo za razširitev te dejavnosti ali za dvig kvalitete storitev (Rus, 1994:959).

Osnovni cilj obstoja nepridobitnih organizacij je delovanje v splošnem družbenem interesu, delovanje v splošno družbeno koristne namene (Kolarič, 2002:29).

Pojem vključuje vse dejavnike in dejavnosti, ki ne spadajo v gospodarski sektor in v javno upravo (Vernis in drugi, 2006:2). Mnoge definicije nepridobitnega sektorja v svoj obseg ne vključujejo javnih organizacij, s tem pa ne vključujejo celotne dejavnosti izvajanja javnih dobrin.

Termin najsplošneje vzpostavlja razlikovanje med pridobitnimi in nepridobitnimi organizacijami in tako pove, da osnovni cilj oziroma smisel obstoja in delovanja neprofitnih organizacij ni identičen smislu/cilju obstoja in delovanja profitnih tržnih organizacij. Osnovni smisel obstoja in delovanja profitnih organizacij temelji namreč na individualnem interesu, ki je operacionaliziran kot maksimiranje profitabilnosti kapitala za njegove lastnike. To seveda ne pomeni, da proces maksimiziranja kapitala v neprofitnih organizacija sploh ne poteka, pomeni le, da to ni osnovni cilj in da ne more biti v funkciji individualnega interesa lastnikov oziroma upravljalcev neprofitnih organizacij (Kolarič, 2002:29).

Drucker meni, da je za nepridobitne organizacije najvažnejše njihovo poslanstvo, ki organizacije usmeri k delovanju in opredeli posamezne strategije (Drucker, 1998:145).

Pomembnost nepridobitnega sektorja se je povečevala z zmanjševanjem vloge države na različnih področjih javnega interesa. Država je postopoma izgubljala monopol, ki pa je sovpadal z obdobjem decentralizacije javne oblasti in z integrativnimi procesi v Evropi. Hiter razvoj sektorja v zadnjih treh desetletjih je bil tudi posledica partnerstva nepridobitnih organizacij z državo in lokalnimi oblastmi (Archambault, 2001:204).

Zgodovinsko imajo nepridobitne organizacije v Evropi svoje korenine v srednjem veku z vzajemnimi aktivnostmi v različnih cehih in s cerkvenimi dobrotelnimi organizacijami. S pojavom nacionalnih držav se je spreminjala tudi vloga cehovskih meščanskih organizacij, regijskih in lokalnih organizacij, cerkvenih dobrotelnih organizacij in podobnih združb. Povečan etatizem je v tem obdobju zavračal samostojno združevanje. V 19. stoletju se je pojavila filantropija kot delovanje za izboljšanje gmotnega položaja ljudi, predvsem najšibkejših. Obdobje prve svetovne vojne je prispevalo k povečevanju vloge Rdečega križa in drugih dobrotelnih organizacij.

Nepridobitni sektor je povečano vlogo dobil po drugi svetovni vojni s pojavom države blaginje, pravi razcvet pa je v Evropi in severni Ameriki sektor doživel po gospodarskih krizah v začetku sedemdesetih let (Archambault, 2001:204). Razlog za razcvet je predvsem prepričanje, da država sama ni sposobna učinkovito in uspešno zagotavljati vseh dobrin v javnem interesu. Ponovno odkritje nepridobitnega nevladnega sektorja je povzročila kriza državne blaginje, ki jo je sredi 70-tih let povzročila zaustavitev ves čas po drugi svetovni vojni kontinuirane ekonomske rasti. Državi blaginje in njenim javnim institucijam so pričeli očitati neučinkovitost in privatne nepridobitne organizacije so postale alternativne dragim, rigidnim, brezosebnim in birokratskim javnim organizacijam. Privatne nepridobitne organizacije so tako v večji meri postale producentke javnih dobrin (Kolarič, 2002:29).

Delitev pravnih oseb na javne in zasebne, na pridobitne in nepridobitne ter znanstveno zanimanje za nepridobitni sektor oziroma za upravljanje v nepridobitnih organizacijah se v Sloveniji uveljavi šele s spremembo družbenega sistema v začetku 90-tih let prejšnjega stoletja (Bohinc, 2005:25).

Iz povedanega izhaja, da pojem neprofitna organizacija vključuje dve vrsti organizacij, ki legitimno operacionalizirajo splošni družbeni interes:

- javne nepridobitne organizacije, ki so s strani javnih avtoritet ustanovljene organizacije in »služijo« javnemu interesu,
- privatne neprofitne organizacije, ki so s strani fizičnih in pravnih oseb ustanovljene organizacije in »služijo« tako javnemu kot tudi skupnemu interesu (članov določenih skupin).

Analiza nepridobitnih organizacij (sektorja) se lahko izvaja skozi prizmo politološkega, ekonomskega in socialnega ter sociološko-psihološkega aspekta. Politološki koncept vidi te organizacije kot intermediarno sfero (Rončević, 2002:50). Politični analitiki razumejo sektor kot strateško komponento tretje poti (po Giddensu) med politikami, ki poudarjajo vlogo trga, in tistimi, ki zagovarjajo večje zaupanje državi (Anheier, 2005:10). Ekonomski koncept analize sektorja zagovarja večjo uspešnost in učinkovitost takih organizacij v primerjavi z javnim sektorjem in je, kot je že navedeno, doživel razcvet zaradi prepričanja o državni neučinkovitosti. Javni sektor tako preko nepridobitnih organizacij in skupaj z njimi izvaja politiko države blaginje. Pri analizi nepridobitnih organizacij je potrebno izhajati iz dejstva, da je sektor vtkan v širši politični in socialni kontekst dežele ali regije. Primerjava razvoja sektorja med državami ne sme spregledati različnih družbenih in ekonomskih predpostavk in okvirov (Anheier, 2005:35). Ves razvoj in razvejanost sektorja nakazujeta, da so nepridobitne organizacije del prehoda družb iz industrijske v post-industrijsko fazo, iz sveta nacionalnih držav v transnacionalni oziroma celo globalni svet ekonomije in družbe, kjer lokalni nivo prav tako pridobiva veliko pomembnost in samostojnost (Anheier, 2005:11).

Zanimiv pogled analize nepridobitnega sektorja v kontekstu magistrske naloge je socialno-psihološka teorija. Ta izpostavlja možnost samoaktualizacije in samorealizacije, ki jo privatne nepridobitne organizacije omogočajo prek vključevanja volonterske akcije in dobroteljnosti. Vendar pa se tudi v osnovi teh dejanj nahaja motivacijska multiplikativnost, kjer si altruizem in egoizem »podajata roko« (Kolarič, 2002:34).

Anheier (2005:11) povezuje razvoj nepridobitnih organizacij v štiri poglede, in sicer:

- Nepridobitni sektor je največja ekonomska in socialna moč na lokalni, nacionalni in mednarodni ravni. Področja, ki jih pokriva, so izredno široka.
- Čeprav se je v zadnjih desetletjih raziskovanje nepridobitnega sektorja močno povečalo, je naše razumevanje sektorja še vedno omejeno, podatki o delovanju so še vedno neenotni.

- V preteklosti sektor ni imel večjega vpliva na oblikovanje politik, sedaj pa pri tem postaja zelo pomembna iniciativa.
- V preteklosti je bilo upravljanje nepridobitnih organizacij razumljeno kot nepomembno z neučinkovitimi organizacijskimi strukturami. Danes pa obstaja čedalje večje zanimanje za razumevanje, kako voditi in organizirati te organizacije. Pomembna so tudi vprašanja upravljanja in odgovornosti.

3.5.1. Sodelovanje nepridobitnega sektorja in javnega sektorja

Pomembna označba (privatnega) nepridobitnega sektorja je predvsem alternativa javnemu in pridobitnemu delovanju (Pestoff v Rončević, 2002:51). Raziskovalci pa vse bolj ugotavljajo, da so meje delovanja sektorja v odnosu do sfere trga (gospodarskih organizacij) in sfere države vse bolj zabrisane in prehodne.

Razlogi za povečevanje sodelovanja med državo in nepridobitnim sektorjem po Salmonu (v Vernis in drugi, 2006:48) so:

- Spremenjena vloga države blaginje, ko država ekonomsko ni več sposobna sama izvajati vseh nalog zagotavljanja socialnih in drugih družbenih storitev.
- Nezmožnost države, da sama rešuje nekatere družbene probleme (Government failure), predvsem zaradi birokratskih procedur in togosti.
- Vključevanje države v delo nepridobitnih organizacij (po Salmonu Third-sector governance). V tem primeru se kot razloge za sodelovanje opisuje primer, da sta storitev in delovanje nepridobitnega sektorja na določenem področju že obstajala, preden je država storitev sprejemala kot javno in nujno.
- Ne zadostno oziroma napačno delo nepridobitnega sektorja (Nonprofit failure). V tem segmentu Salmon našteva različne napake oziroma vzroke, ki so upravičili državno intervencijo na področju dela nepridobitnih organizacij. Ta so: nezadostnost sektorja za izvajanje svoje dejavnosti, partikularizem, ko se podvajajo dela in zmogljivosti nepridobitnega sektorja, paternalizem, ko nepridobitni sektor išče napotke in usmeritve pri močnejšem parterju (državi), ter amaterizem, ko je za zagotavljanje določenih storitev laična in prostovoljna pomoč nezadostna.

Združevanje naporov nepridobitnih, javnih organizacij in tudi pridobitnih organizacij pri zagotavljanju določenih dobrobitnih storitev avtorji (Kramer po Vernis in drugi, 2006:48)

opisujejo kot pluralizem blaginje (Welfare Pluralism), ki je nadomestil predhodno državo blaginje (Welfare State), ko je država zagotavljala in izvajala storitev sama. S krizo države blaginje pa je javna avtoriteta pričela z različnimi metodami prenašanja svojih nalog (outsourcing, subvencije, sistem kuponov, licenc).

Preglednica 3.1: Sodelovanje javnega sektorja z nepridobitnimi organizacijami in gospodarstvom

Pristop ↓	Delovanje			
	Zagotavljanje			Izvedba
	Financiranje	Reguliranje in načrtovanje	Nadzor	
Država blaginje (Welfare State)	Javna uprava	Javna uprava	Javna uprava	Javna uprava z občasno podporo tretjega sektorja
Pluralizem blaginje (Welfare pluralism)	Javna uprava s podporo posameznikov in gospodarstva	Vlada, tretji sektor in gospodarstvo	Javna uprava v sodelovanju s tretjim sektorjem	Tretji sektor in gospodarstvo
Neoliberalizem	Privatni viri	Trg	Trg	Privatna podjetja s podporo tretjega sektorja

Vir: Kramer po Vernis in drugi (2006:52).

Druga teorija o razlogih za združevanje različnih sfer (trga, države in civilne družbe) ter o vlogah in pomenu, ki jih imajo privatne nepridobitne organizacije v sodobnih državah, uvaja obravnavo različnih tipov blaginje, ko ima vsaka svojo specifično hierarhijo treh sfer. Ti tipi hierarhije reprezentirajo pet različnih sistemov blaginje. To so: liberalni tip blaginje, konzervativno – korporativistični tip, socialdemokratski tip, katoliški tip in etatistični tip sistema blaginje (povzeto po Kolarič, 2002:34).

Sodelovanje države in nepridobitnega sektorja povzroča nujna trenja med obema sferama. Neprofitne organizacije tvegajo svojo avtonomijo z izvajanjem storitev, ki jih predpiše in (so)financira država. Teorija (Vernis in drugi, 2006:55) zagovarja nujnost iskanja ravnovesja v praksi med avtonomijo in nadzorom, za kar si morata prizadevati obe sferi.

3.5.2. Prostovoljstvo

Prostovoljstvo najsplošneje izraža nasprotje obveznemu ali prisilnemu in opredeljuje osebe, ki delajo brez prisile, z lastno odločitvijo. Poklicno delo se s tem ne vrednoti kot neprostovoljno ali prisilno, ampak pojem prostovoljno delo poudarja ljubiteljsko, nepoklicno ali neplačano delo.

Ramovš (2001:313) opiše prostovoljstvo kot osnovo sodobni obliki osebne solidarnosti v določenem delovanju. Pri tem gre za osebno izbiro dejavnosti, ki ji človek posveti del svojega prostega časa ob rednih službenih in življenjskih obveznostih. Predlog Zakona o prostovoljnem delu navaja pojem prostovoljno delo kot delo, ki ga po svoji svobodni odločitvi in brez pričakovanja materialnih koristi opravlja posameznik v dobro drugih ali za skupno javno korist v okviru nepridobitnih dejavnosti. Posameznik, ki tako delo opravlja, pa je prostovoljec.

Prostovoljno delo je vsako strokovno ali laično delo, ki ga kdo opravlja nepoklicno in brez plačila, v delu svojega razpoloženja ali prostega časa ob svojih siceršnjih vsakdanjih obveznostih kot svojo osebno odločitev in na temelju solidarnostnega stališča do človeških težav in potreb (Ramovš, 2001:314). Lahko povzamemo, da temeljijo definicije prostovoljstva na štirih glavnih razsežnostih: svobodni volji, koristnosti glede na plačilo, formalni organiziranosti in neposrednem delu za uporabnike (Handy in drugi v Zevnik, 2008:38).

Pomemben temelj pri delovanju prostovoljnih organizacij je pravzaprav povod oziroma motivacija posameznikov, da so se pridružili prostovoljnim organizacijam. Razlogi za prostovoljno delo so vedno osebni. Ramovš razloge išče v tem, da ljudje v svojih družbah dela ne doživijo kot osebno samouresničevanje, pač pa kot suhoparno službo za zaslužek (2002:31). Podobno je Drucker pri anketiranju prostovoljcev, zakaj to počnejo, dobil odgovor, da v njihovih službah ni dovolj izzivov, ni dovolj dosežkov, ni dovolj odgovornosti; v njej ni poslanstva, samo korist (Drucker, 1998:153).

Med teorije o razlogih za vključitev posameznika v prostovoljno dejavnost je tudi Marxova teza o odtujenosti posameznika od svojega (plačanega) dela. (v Thompson in Bono, 1993:26). Druga pomembnejša teorija, ki razlaga motivacijo posameznika za prostovoljno delo je motivacijska teorija Maslowa, ki razvršča potrebe v hierarhično lestvico. Najnižje na lestvici so fiziološke potrebe in potrebe po varnosti, višje so potrebe po pripadnosti in ljubezni ter potrebe po ugledu

ter najvišje potreba po samopotrjevanju (Lipičnik, 1998:165). Vse te potrebe vodijo posameznika, da se vključuje v prostovoljne dejavnosti.

Da bi človek ravnal v določeni smeri, mora imeti predstavo o tem, kaj bo s tem pridobil, kakšen cilj bo dosegel. Imeti mora motiv, ki je neke vrste vzgib, ki povzroči in usmerja človekovo dejavnost. Po Brejcu (2000:48) je motiviranje nizanje različnih motivov, ki naj spodbujajo določena ravnanja ljudi. Motivacija je posameznikovo psihološko stanje, usmerjeno k izpolnitvi potrebe.

Drucker se sprašuje, kaj zahtevajo neplačani uslužbenci, zaradi česa vztrajajo. Odgovor je v poslanstvu organizacije, na katerem temelji vse njihovo delo. Druga stvar, ki jo prostovoljci potrebujejo oziroma celo zahtevajo, pa je usposabljanje in znanje. Najbolj učinkovit način, da motiviraš in obdržiš ljudi, je ta, da priznavaš njihova strokovna znanja in jih uporabiš za usposabljanje novincev (povzeto po Drucker, 1998:150-153).

Vzroke za odločitev za prostovoljno delo lahko strnemo v željo ljudi, da želijo pomagati pomoči potrebnim. Želijo se čutiti del nečesa velikega, pomembnega nasproti njihovemu dnevnemu življenju. Sodelovanje v prostovoljnih organizacijah gotovo doprinese posamezniku, predvsem z družbenimi (nematerialnimi) nagradami, s povečevanjem socialnega kapitala in k medosebnemu zadovoljstvu med člani.

Tomas Wolf (v Zadnik, 2008:43) navaja naslednje razloge za prostovoljno delo: občutek samozadovoljstva, altruizem, druženje/srečevanje ljudi, ustvarjanje/vzdrževanje organizacije, razvijanje profesionalnih korakov, napredovanje v organizaciji, pridobivanje izkušenj in znanja, vstop v željeno nepridobitno organizacijo, socialni pomen.

Tschirhart in drugi (2001:428) v svoji študiji obravnavajo pet različnih tipov ciljev prostovoljnega delovanja. Ti so:

- altruistični (vrednosti) cilji, pomagati drugim,
- instrumentalni cilji razvoja znanj in osebnih kvalitete prostovoljca,
- socialni cilji, ki zagotavljajo prostovoljcu stike z drugimi in doseganje ugleda v družbi,
- cilji doseganja zadovoljstva prostovoljca in občutka potrebe po tovrstnem delu,
- cilji izogibanja odtujitve in dolgočasje prostovoljca.

Avtorji so na vzorcu izmerili relevantnost vseh teoretičnih ciljev, ki vplivajo na vključitev posameznika v prostovoljno organizacijo. Največjo pomembnost pri vključitvi so izmerili pri altruističnem cilju. Ponovitev raziskave na istem vzorcu pa je pokazala zmanjševanje altruističnih ciljev in tudi instrumentalnih in socialnih ciljev pri članih (Tschirhart in dr., 2001:433).

Drucker meni, da nepridobitne organizacije ustvarjajo močan nasprotni tok razširjeni percepciji o razpadu družine, skupnosti ter izgubljanju vrednot. Člani v prostovoljnih organizacijah sklepajo nove vezi skupnosti, novo predanost aktivnemu državljanstvu, družbeni odgovornosti, vrednotam. Nedvomno je to, kar nepridobitna organizacija daje prostovoljcu, enako pomembno kot njegov prispevek njej. Pravzaprav je enako pomembno kot storitev, pa naj bo povezana z vero, izobraževanjem ali dobrodelnostjo, ki jo nepridobitna organizacija zagotavlja skupnosti (Drucker, 1998:153).

Garcia-Mainar in Marculleo (2007:102) med ključne vzroke za odločitev o prostovoljnem sodelovanju v nepridobitnih organizacijah ter vzroke za doniranje sredstev takim organizacijam prištevata predvsem individualne socioekonomske značilnosti, kot so leta, izobrazba in prihodek. Drugi vzrok je stopnja zagotavljanja javnih storitev, ko so ljudje prepričani, da določena storitev ni zagotovljena oziroma ne dosega povpraševanja. Tretja možna vzpodbuda za sodelovanje je v ekonomski boniteti. Različne davčne olajšave so pogostejše predvsem za doniranje sredstev.

Pri navajanju vloge prostovoljstva v sodobni družbi lahko navedemo nekaj misli iz Univerzalne deklaracije prostovoljstva (v Zevnik, 2008:48):

- prostovoljstvo gradi na osebni motivaciji in izbiri,
- je način udejanjanja aktivnega državljanstva in zavzemanja za blaginjo skupnosti,
- spodbuja človekove potenciale in izboljšuje kakovost vsakodnevnega življenja na podlagi človeške solidarnosti,
- ponuja odgovore za velike izzive našega časa, si prizadeva za boljši svet, svet z manjšimi socialnimi razlikami,
- gradi na partnerstvu med prostovoljci in uporabniki storitev ter na partnerstvu med prostovoljnim sektorjem, strokovnimi službami, državo in pridobitnim sektorjem.

V kontekstu magistrske naloge so prostovoljci izvajalci storitev javnih reševalnih služb. Najpomembnejši premik v nepridobitnem sektorju je preobrazba prostovoljca od amaterja z dobrimi nameni v usposobljenega, strokovnega neplačanega člana osebja, in to je prav gotovo

zelo prisotno pri prostovoljnih javnih reševalnih službah. Paradoks pri izvajanju teh za družbo nujno potrebnih služb s prostovoljci je v tem, da se pri takem delu pojavlja preobremenjenost ter nesvobodno odločanje o sodelovanju v primeru poziva na intervencijo. Večkrat je v sredinah dobro organiziranih javnih reševalnih služb poudarjeno, da prostovoljstvo za reševalce pomeni samo svobodno odločitev glede (ne) vključitve v reševalno službo. Ob vključitvi prostovoljec pridobi svoje dolžnosti (predvsem izvajanje usposabljanj in intervencij), ki jih je dolžan opravljati in za to ni dolžan pridobivati plačila, razen povračila materialnih stroškov.

Prostovoljci so temelj različnih reševalnih služb ne samo v Sloveniji, ampak tudi drugod po svetu. Gasilska dejavnost v neurbanih okoljih temelji na prostovoljcih, prav tako druge podobne službe kot službe za reševanje v gorah, reševanje na vodi, nudenje prve pomoči in podobno. Kljub veliki pozornosti akademske sfere nepridobitnim organizacijam in prostovoljstvu je v strokovni literaturi delovanje reševalnih služb kot nepridobitnih in prostovoljnih organizacij omejeno. Ena redkih raziskav na področju gasilstva, ki sta jo izvedla Thompson in Bono je ocenjevala motivacijske faktorje za prostovoljno delo. Raziskava ameriških prostovoljnih gasilcev je pokazala veliko količino prostovoljnih ur, ki jih gasilci namenjajo reševalni dejavnosti, usposabljanju, preventivni dejavnosti, sestankom in administrativnim nalogam ter tudi dejavnosti zbiranja denarja ter svečanih aktivnostih. Povprečno je gasilec opravil 236 ur na leto. 70% vprašanih je izjavilo, da namenijo najmanj 25% prostega časa za naloge v gasilskem društvu. Glede motiviranosti za izvajanje svojih nalog so gasilci navajali družbeni pomen svoje dejavnosti ter tovarištvo in prijateljstvo v društvu (povzeto po Thompson in Bono, 1993).

Po mnenju M. Bogataja (2009, intervju) je altruizem v družbi vseskozi prisoten, prav tako ljudje iščejo in najdejo aktivnosti, ki jih izvajajo v svojem prostem času. Pomembno za sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je, da je sistem s svojimi normativnimi, družbenimi, ekonomskimi in drugimi okviri sposoben vključevati interese posameznikov v dejavnost sistema ali ožje v dejavnost zaščite in reševanja.

4. ORGANIZIRANOST SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI

4.1. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami obsega varstvo ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja. Varstvo zajema preventivne, zaščitne in reševalne, sanacijske in druge dejavnosti, ki prispevajo k večji varnosti pred nevarnostmi naravnih in drugih nesreč (Ušeničnik, 2002:462). Cilj varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami po ZVNDN je zmanjševanje števila nesreč ter preprečitev oziroma zmanjšanje žrtev in drugih posledic nesreč.

Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je v Sloveniji opredeljen kot interdisciplinarna dejavnost, povezana v normativno, organizacijsko, funkcionalno in nadzorno enoten in celovit sistem, ki deluje v miru in v vseh spremenjenih razmerah ter v izrednem in vojnem stanju (Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami). Sistem vključuje vse oblike in dejavnosti, ki jih organizirajo občine in država in so pomembne za preprečevanje nesreč in ublažitev njihovih posledic. Vanj so vključeni državljani, društva in druge nevladne organizacije, javne reševalne službe, gospodarske družbe in zavodi ter državni organi in lokalne skupnosti.

Varstvo pred naravnimi nesrečami opredelimo lahko tudi kot dejavnost, ki se izvaja znotraj tako imenovanega cikla varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ali cikla celostnega obvladovanja nesreč (ang. disaster management cycle). Cikel je imenovan tudi kot vseobsežno upravljanje ob nesrečah (Kus, 2006:27), kot celostno upravljanje tveganja (Mikoš, 2008:5), v angleški terminologiji pa je pristop največkrat poimenovan kot disaster cycle (v Alexander, 2000:3) ali emergency cycle. Tak pristop dejavnost obravnava kot skupek posameznih faz pred nesrečo ter ob in po nesreči. Te faze so:

1. Preventivna dejavnost, ki vključuje politike in dejavnosti, izvedene precej pred dejansko nesrečo. Namen dejavnosti je preprečiti možnost za nastanek nesreče (ang. prevention) ali vnaprej zmanjšati posledice nesreče (ang. mitigation). Preventivni ukrepi se izvajajo po dejavnostih, predvsem v okviru načrtovanja in urejanja prostora, pa tudi z izobraževanjem in usposabljanjem. Ukrepi zajemajo razvojne načrte, različne predpise, zavarovanja, informacijski sistem o nevarnostih in podobno.

2. Pripravljenost (ang. preparedness), ki zajema postopke in simulirano soočanje s posameznimi problemi, ki bi nastali ob nesreči. Je trajen proces in zmanjšuje stopnjo nepredvidljivosti pred nesrečo. Ukrepi v tej fazi potekajo pred nesrečo z namenom razvijanja operativne zmogljivosti za učinkovito ukrepanje ob nesreči. Najznačilnejši ukrepi so načrtovanje, usposabljanje in vaje, opazovanje in obveščanje, izdelava načrtov zaščite in reševanja, organiziranje, opremljanje ter zagotavljanje materialnih sredstev za izvajanje zaščitnih in drugih ukrepov.

3. Reševanje in najnujnejša pomoč (ang. response), ki poteka ob nesreči s ciljem reševanja oseb, katerih življenje ali zdravje je ogroženo, in zmanjševanja škode, ki jo je povzročila nesreča. Ta faza se lahko prične že pred nesrečo z ukrepi opozarjanja na nevarnost, evakuacijo in se nadaljuje po nesreči z aktiviranjem reševalnih služb in drugih virov, posredovanjem navodil prebivalcem in ukrepi za začasno nastanitev. Najpomembnejša dejavnost v tej fazi je reševanje ljudi in premoženja. V tej fazi se pojavijo razmere, ki pred nesrečo niso prisotne. Gre za negotovost, nujnost, soglasje o prioritetah, potrebo po solidarnosti, medsebojno pomoč in drugo. Pomembno vlogo v tej fazi imajo mediji in komuniciranje z javnostjo in sposobnost prilagajanja danim situacijam. V tem okviru se izvajajo tudi naloge in ukrepi za ureditev najnujnejših življenjskih potreb na prizadetem območju.

4. Obnova in razvoj (ang. recovery and development) zajemata ukrepe, katerih namen je ponovna vzpostavitev najpomembnejših sistemov, ki omogočajo minimalne življenjske pogoje in dolgoročne ukrepe za povrnitev normalnih pogojev za življenje ter vrnitev v prvotno stanje. Ti ukrepi zajemajo tudi nudenje psihološke pomoči, vzpostavitev centrov pomoči, čiščenje ruševin, dekontaminacijo, pomoč brezposelnim, plačilo zavarovalnin in tudi analizo načrtov in ukrepov. Ta faza se lahko načeloma prične takoj, ko pride do nesreče, nadaljuje pa se v kratkoročne in dolgoročnejske ukrepe s ciljem preseči posledice nesreče s povrnitvijo normalnih pogojev za življenje oziroma za njihovo izboljšanje (povzeto po Aleksander, 2003; Kus, 2006).

Učinkovito izvajanje varstva pred nesrečami in obvladovanje nesreče pomeni zagotavljanje vseh faz v ciklu, ki ga nekateri avtorji zaradi sprotih izboljšav opisujejo tudi kot spirala. Učinkovito upravljanje ob nesreči mora omogočiti upravljanje ob manjši nesreči kot tudi v nesreči s katastrofalnimi posledicami. Temeljiti mora na že obstoječih postopkih, ki jih uporabljajo redne službe, organizacije, uprave, biti mora poceni, enostavno za učenje, sposobno prilagajanja novim tehnologijam, sposobno odzivanja na različne nesreče, vključujoč sekundarne in mnogovrstne nevarne vplive. Koncipirano mora biti tako, da se lahko uporablja pri delovanju posamezne

službe, organizacije, uprave ali ob sodelovanju mnogih različnih služb, organizacij in uprav (Denis v Kus, 2006:28).

Cilj varstva pred nesrečami oziroma obvladovanja nesreč je ugotoviti in zmanjševati ogroženost, povečevati vire in organizacijske zmožnosti, zagotoviti upravljanje ter ob nesreči zagotoviti izvajanje reševanj in koordinacijo med različnimi reševalnimi službami, zagotoviti osnovne pogoje za življenje ter nato izvesti obnovo oziroma vzpostavitev razmer, kakršne so bile pred nesrečo (povzeto po Britton v Kus, 2006:27) in se hkrati pripravljati na nesreče z zmanjševanjem ogroženosti.

Mikoš ugotavlja, da je v Sloveniji dobro razvit tisti del obvladovanja tveganj, ki neposredno sledi naravni nesreči. Vse prevečkrat se zadovoljuje s tem, da že kmalu po naravni nesreči zmanjka »posluha« za popolno odpravo posledic in povrnitev v prvotno stanje oziroma sanacijo z namenom zagotavljanja vsaj enake stopnje varnosti, kot je bila pred nesrečo (Mikoš, 2008:5).

Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je zgrajen na pravnih, političnih, administrativno-organizacijskih, kadrovskih, materialnih in drugih temeljih (Ušeničnik, 2002:467). Enoten sistem, kot ga poznamo danes, se je razvil po letu 1991, čeprav njegove nastavke lahko prepoznamo v Zakonu o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti iz leta 1982 ter v Zakonu o obrambi in zaščiti iz leta 1991. Z vidika nacionalne varnosti je sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami eden od treh podsistemov sistema nacionalne varnosti Republike Slovenije. Druga dva podsistema sta obrambni podsistem in podsistem notranje varnosti (Resolucija o strategiji nacionalne varnosti).

4.2. Zaščita, reševanje in pomoč

Zaščita, reševanje in pomoč je ožji pojem od varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in znotraj cikla varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami zajema pripravljenost, zaščito in reševanje ter zagotavljanje osnovnih življenjskih pogojev oziroma najnujnejšo pomoč. ZRP se v sistemskem smislu razume kot podsistem sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (Dobnik Jeraj, 2007:21).

Reševanje po ZVNDN obsega ukrepe in postopke za reševanje ljudi, katerih življenje ali zdravje je ogroženo, reševanje živali, premoženja ter kulturne dediščine pred posledicami naravne in druge nesreče.

Reševalna služba je vsaka služba, ki opravlja reševalno dejavnost, javna reševalna služba pa je služba, ki jo kot javno službo določa ustrezen predpis. V Sloveniji na ravni države javne reševalne službe določa ZVNDN ter Zakon o zdravstveni dejavnosti, ki ureja javno zdravstveno službo, v okvir katere sodijo tudi nujna medicinska pomoč in reševalne službe. Organizacijo in način izvajanja javne službe določi Vlada RS. Na lokalnem nivoju javno reševalno službo (predvsem gasilsko) določi občina. Reševalne službe v magistrski nalogi enačim tudi s silami za zaščito, reševanje in pomoč ali s terminom izvajalci zaščite, reševanja in pomoči.

Naloge pripravljenosti in ukrepanja, kot jih našteva ZVNDN, tvorijo zaokroženo celoto, ki jo imenujemo ZRP. Naloge opravljajo izvajalci nalog ZRP oziroma sile za ZRP in obsegajo: prvo pomoč in nujno medicinsko pomoč, pomoč ogroženim in prizadetim prebivalcem, prvo veterinarsko pomoč, gašenje in reševanje ob požarih, reševanje iz ruševin, zemeljskih in snežnih plazov, reševanje ob poplavih in drugih vremenskih ujmah ter ekoloških in drugih nesrečah na morju, rekah in jezerih, reševanje ob velikih nesrečah v prometu, reševanje ob rudniških nesrečah, reševanje v gorah, reševanje v jamah, reševanje na vodi in iz vode, varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi, varstvo pred snežnimi plazovi, izvajanje radiološke, kemijske in biološke zaščite ob uporabi jedrskega, kemičnega ali biološkega orožja, drugih sredstev za množično uničevanje ter ob nesrečah z nevarnimi snovmi, iskanje pogrešanih oseb ob naravnih in drugih nesrečah, reševanje ob vojaških ter terorističnih napadih in drugih oblikah množičnega nasilja.

Ne glede na način izvajanja in organiziranost se zahteve po povečevanju kakovosti storitev javnih služb za ZRP povečujejo. Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami med temeljne cilje uvršča povečevanje sposobnosti gasilske službe za posebej zahtevne intervencije, pri drugih reševalnih službah pa predvideva odzivanje na sodobne vire ogrožanja. Predlog predvideva nadaljevanje ukrepov in aktivnosti za izboljšanje pripravljenosti, skrajševanje odzivnih časov reševalnih služb ter postopno uveljavitev standardov prihoda reševalcev na kraj nesreče.

4.3. Pristojnosti države in lokalne skupnosti

Ustrezna in učinkovita pomoč ob različnih nezgodah in nesrečah je javna dobrina in tovrstna reševalna pomoč je dostopna vsem, ne glede na materialni ali socialni položaj tistega, ki jo potrebuje. Naloga države oziroma lokalne skupnosti je zagotavljati učinkovito in ustrezno pomoč ter zagotavljati zadostna finančna sredstva. Na podlagi normativnih izhodišč je težišče varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, posebej zaščite, reševanja in pomoči, v lokalnih skupnostih.

Pri razdeljevanju nalog med lokalno in državno ravniyo je s teoretičnega vidika potrebno upoštevati načelo subsidiarnosti, po katerem občina opravlja vse naloge, za katere je zmožna in usposobljena, in načelo univerzalne pristojnosti občine za vse javne zadeve, razen tistih, ki so po ustavi in zakonu v pristojnosti drugih. Pristojnosti lokalnih oblasti so lahko izključne ali deljene, obvezne ali prostovoljne, lahko pa se uresničujejo neposredno ali posredno (Vlaj, 1998:366-369).

Eden izmed temeljnih načel varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je načelo subsidiarnosti in postopnosti pri uporabi sil in sredstev. Občina ureja in izvaja varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami na svojem območju. Občina v skladu z ZVNDN ob nesreči uporabi najprej svoje sile in sredstva. Pri opravljanju nalog lahko občine sodelujejo med seboj ter lahko v ta namen združujejo sredstva. V primerih, ko zaradi velikega obsega nesreče oziroma ogroženosti sile in sredstva lokalne skupnosti niso zadostna ali niso zagotovljena med sosednimi lokalnimi skupnostmi, le-te zagotavlja država iz svojega nabora ali s širšega območja. Zakon o lokalni samoupravi predpisuje, da občina skrbi za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. ZVNDN predpisuje pristojnosti občine in države.

V Sloveniji je večino javnih reševalnih služb izvajajo nevladne nepridobitne organizacije, vloga javnih avtoritet pa je, da sprejemajo akte in opredelijo obseg javne službe na posameznih področjih (regulacija javne službe). Na podlagi analize sodelovanja javnega sektorja z nepridobitnimi organizacijami in gospodarstvom na področju reševalne dejavnosti v Sloveniji lahko po Vernisu in drugih (2006:55) tip delovanja opišemo kot pristop pluralizma blaginje, ko je za zagotavljanje (financiranje, reguliranje, načrtovanje in nadzor) javne službe najpristojnejša javna uprava (v omejenem sodelovanju s nepridobitnim sektorjem in gospodarstvom), izvajalci službe pa v večini nepridobitne nevladne organizacije, v manjši meri pa tudi javne organizacije (zavodi) in gospodarske organizacije.

V okviru namena magistrske naloge je pri delitvi pristojnosti med lokalnimi skupnostmi in državo bistvena delitev pristojnosti za zagotavljanje delovanja javnih reševalnih služb. Osnovno mrežo reševalnih enot in služb sestavljajo gasilske enote, ki delujejo kot splošne reševalne enote (Ušeničnik, 2002:488). Gasilstvo je obvezna lokalna javna služba, za katero je pristojna lokalna skupnost. Državni programi sofinanciranja dejavnosti in opremljanja gasilstva ne prevzemajo te pristojnosti lokalnim skupnostim.

GRS, JRS in PRS so organizirane enotno na ravni države kot vsedržavne reševalne službe. Državna pristojnost teh javnih služb pomeni sofinanciranje (večjega dela) delovanja in opremljanja v skladu z merili za organiziranje in opremljanje enot, ki temeljijo na Uredbi o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP ter na merilih za organiziranje in opremljanje enot, ki jih skupaj pripravita reševalna služba in URSZR. Z merili se določi kadrovska sestava enot ter vrsta in količina opreme ter sredstev za ZRP. V pristojnosti oblasti je tudi nadzor opravljanja javne reševalne službe, ki ga izvaja tudi IRSVNDN.

URSZR regulacijo javnih reševalnih služb v državni pristojnosti izvaja preko sporazumno sprejetih meril za organiziranje in opremljanje enot za vsako reševalno službo, preko letnih načrtov in poročil o delovanju javne reševalne službe in nenazadnje preko letnih pogodb o sofinanciranju dejavnosti. Regulacija javne službe je izvedena na podlagi enakega pristopa za vse javne reševalne službe in druge reševalne službe iz državne pristojnosti.

Sodelovanje države in nepridobitnega sektorja povzroča nujna trenja med obema sferama. Nepridobitne organizacije tvegajo svojo avtonomijo z izvajanjem storitev, ki jih predpiše in (so)financira država. Za uspešno izvajanje reševalne dejavnosti je potrebno učinkovito sodelovanje med pristojnim organom in reševalno službo. Gre za nujen in vzajemen odnos med regulatorjem javne službe in izvajalcem; ob tem se javna oblast (lokalna služba ali URSZR) zaveda, da je reševalna dejavnost obstajala, preden jo je oblast določila kot javno dobrino. Reševalna služba pa mora sprejeti vlogo oblasti pri zagotavljanju javne službe, ki se mora biti zaradi javnih koristi razvijati v smeri večje operativnosti, učinkovitosti in racionalnosti.

Državna oziroma občinska pristojnost nad javnimi reševalnimi službami zajema samo obseg izvajanja javne službe, kot je določen v zakonu, podzakonskih aktih ter v medsebojnih merilih in drugih sporazumih med oblastjo in posamezno reševalno službo. Ta pristojnost ne zajema

pristojnosti upravljanja organizacij, ki izvajajo javno reševalno službo, saj te organizacije še vedno sodijo v sfero nevladnih in nepridobitnih organizacij in je načeloma neodvisna.

Zadnja reševalna služba, ki jo predvideva zakon, je služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju, ki jo organizirajo lokalne skupnosti in država. Ta javna služba je skupek različnih ukrepov in pristojnosti. Pri organiziranosti SVOM je opazno pomanjkanje vloge državne oblasti, ki že več let ni zmožna povečati operativno organiziranosti te službe. Opazno je tudi nesodelovanje med različnimi pristojnimi ministrstvi (ministrstvo za promet, MOP, MORS in druga).

4.4. Sile za zaščito, reševanje in pomoč

Sile za zaščito, reševanje in pomoč (reševalne službe ali tudi izvajalci nalog ZRP) so namenjene izvajanju ukrepov in nalog ZRP ob naravnih in drugih nesrečah. Sile sestavljajo različne enote in operativne službe, ki so namensko organizirane, usposobljene in opremljene za izvajanje svojih nalog.

Najširše so sile za ZRP vse razpoložljive človeške in tehnične zmogljivosti namenjene zaščiti, reševanju in pomoči ob naravni in drugi nesreči. Ožja definicija pa med sile za ZRP uvršča operativne enote in službe, ki svoje naloge opravljajo na podlagi zakona ali podzakonskega akta ali pa jih kot take določi ustrezen organ države ali lokalne skupnosti. Pri izvajanju reševalnih dejavnosti se reševalne službe glede na potrebe med seboj povezujejo in sodelujejo.

ZVNDN določa, da so izvajalci nalog ZRP:

- enote, službe in drugi operativni sestavi društev in drugih nevladnih organizacij,
- gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije,
- enote in službe CZ,
- policija in
- Slovenska vojska v skladu z zakonom.

Glede na način vključevanja in sodelovanja državljanov (način popolnjevanja) sile delimo na prostovoljne, poklicne in dolžnostne. Prostovoljne službe se organizirajo po načelu prostovoljnosti kot operativni sestavi društev ali drugih nevladnih organizacij. Poklicne službe se organizirajo kot javni zavodi ali režijski obrati za poklicno opravljanje nalog. Dolžnostne sile za

zaščito, reševanje in pomoč pa so enote, službe in organi CZ na podlagi državljske dolžnosti (Doktrina ZRP).

Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP deli reševalne službe na naslednja poglavja:

- 1. Civilna zaščita,
- 2.a Gasilske enote,
- 2.b Enote ter službe društev in drugih nevladnih organizacij in
- 3. Enote, službe in centri za ZRP, ki jih organizirajo državni organi.

1. CZ je namensko organiziran del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Organizirajo se praviloma, kadar nalog ZRP, ki jih opravljajo te enote, ni mogoče opravljati s poklicnimi reševalnimi službami oziroma enotami, službami ali sestavami, ki jih organizirajo društva in druge nevladne organizacije, oziroma gospodarskimi družbami, zavodi in drugimi organizacijami. Bistvena označitev CZ je način popolnjevanja, ki je temeljil na podlagi državljske dolžnosti in je predstavljal alternativo vojaškemu služenju. Ta se je deloma spremenil z ukinitvijo obveznega vojaškega služenja in z novim ZVNDN.

CZ v Sloveniji je v fazi reorganizacije, s ciljem povečevanja specializacije enot in služb. (Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.) Reorganizacija se bo poleg krčenja teh enot izvedla tudi z uvedbo pogodbe o službi v CZ v letu 2009. Resolucija predvideva cilj, da bodo v srednjeročnem obdobju sklenjene pogodbe s pripadniki v vseh pomembnejših enotah in službah v državni pristojnosti. Po Kusu (2007:91) bodo na lokalni ravni v prihodnosti naloge CZ prenesene na prostovoljne organizacije. Posebno mesto v sistemu ZRP imajo poveljnik CZ in štabi CZ. Vloga poveljnika CZ je širša in v njegovi pristojnosti je usklajevanje vseh reševalnih služb, ne samo enot CZ.

2a. Gasilske enote so organizirane kot poklicne ali prostovoljne gasilske enote, kot teritorialne gasilske enote ali industrijske gasilske enote. Na podlagi Odredbe o prenosu določenih nalog zaščite in reševanja na operativne gasilske enote so bile leta 1993 naloge splošnega reševanja ob različnih naravnih in drugih nesrečah prenesene iz enot CZ na gasilske enote.

2b. Enote ter službe društev in drugih nevladnih organizacij so operativne enote različnih nevladnih nepridobitnih organizacij, ki v okviru svojih nalog opravljajo tudi naloge ZRP. Uredba

o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP določa, da kot službe državnega pomena delujejo naslednje enote društev in drugih nevladnih organizacij:

- GRS, ki jo izvajajo društva in postaje GRS,
- JRS, ki jo izvajajo reševalni centri JRS pri JZS,
- Podvodna reševalna služba, ki jo izvajajo postaje PRS, pri PZS,
- Enote reševalcev z reševalnim psi, ki jih organizirajo Kinološka zveza Slovenije in Društva vodnikov reševalnih psov Slovenije,
- Enote za postavitev začasnih prebivališč, ki jih organizirata Zveza tabornikov Slovenije in Zveza slovenskih katoliških skavtov in skavtinj,
- Stacionarij in nastanitvene enote, ki jih organizira Rdeči križ Slovenije,
- Poizvedovalna služba, ki jo organizira Rdeči križ Slovenije in
- Enote radioamaterjev, ki jih organizira Zveza radioamaterjev Slovenije.

Te službe državnega pomena določijo merila za organiziranje in opremljanje svojih enot, služb in drugih operativnih sestavov v soglasju z URSZR. Z njimi se določijo kadrovske sestave enot ter vrsta in količina opreme ter sredstev za zaščito, reševanje in pomoč.

Reševalne enote in službe lahko ne glede na uredbo ustanovijo tudi druga društva ter druge nevladne organizacije, če izpolnjujejo naslednje pogoje:

- da razpolagajo z usposobljenimi kadri,
- da razpolagajo s primerno opremo in sredstvi,
- da zagotavljajo pravočasno pripravljenost enot,
- da opravljajo naloge ZRP na podlagi odločitve pristojnega občinskega ali regijskega organa ter načrtov zaščite in reševanja.

3. Enote, službe in centri za ZRP, ki jih organizirajo državni organi. To so profesionalne službe, ki jih organizirajo URSZR ali pristojna ministrstva v sodelovanju z zavodi oziroma gospodarskimi družbami. Sredstva za njihovo organiziranje, opremljanje, usposabljanje se zagotavljajo v okviru dejavnosti pristojnih ministrstev, dodatno pa lahko dejavnost sofinancira URSZR. Te enote, službe in centri so:

- Enota za identifikacijo oseb, ki jo organizira Medicinska fakulteta Univerze v Ljubljani,
- Ekološki laboratorij z mobilno enoto v organizaciji Instituta Jožef Stefana,
- Mobilna enota z ekološkim laboratorijem, v organizaciji Zavoda za zdravstveno varstvo Maribor,

- Mobilna enota za meteorologijo in hidrologijo, v organizaciji MOP-ARSO,
- Enota za zaščito in reševanje ob nesrečah s klorom ter drugimi jedkimi snovmi v organizaciji TKI Hrastnik, d.d.,
- Enota za reševanje ob rudniških nesrečah, v organizaciji Premogovnika Velenje, d.d.,
- Mobilni center za obveščanje v organizaciji URSZR,
- Službe za pomoč pri odpravi posledic nesreč z nevarnimi snovmi,
- Služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah ter za iskanje na morju,
- Službe za detekcijo in identifikacijo RKB in drugih virov ogrožanja ob nesrečah z nevarnimi snovmi, terorističnih pojavih in drugih nesrečah; organizirajo Nacionalni inštitut za biologijo, Inštitut za mikrobiologijo in parazitologijo, Inštitut za mikrobiologijo in imunologijo in Center za toksikologijo.

Preglednica sil ZRP po Uredbi o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP temelji na delitvi glede na način popolnjevanja in teritorialne/upravne pristojnosti. Način popolnjevanja definira tudi način organiziranosti reševalnih služb. Prostovoljne organizacije so nevladne nepridobitne organizacije, organizirane kot društva ali zveze društev. Poklicne organizacije so organizirane kot javni zavodi, deli javne uprave (MOP, URSZR) ali pa kot gospodarske družbe. Prikaz ne vsebuje URZSR, ki po zakonu upravlja tudi podporo pri koordinaciji različnih služb ter podporo poveljniku CZ RS.

Preglednica 4.1: Sile ZRP

Sile ZRP v občini

Prostovoljne organizacije	Poklicne organizacije	Enote CZ
prostovoljne gasilske enote	poklicne gasilske enote	enote za hitre reševalne intervencije*
enote reševalcev z reševalnimi psi - kinologi*	NMP - javna zdravstvena služba	enote za prvo pomoč
enote za postavitev začasnih prebivališč - taborniki, skavti*	javne službe socialnega varstva	tehnično reševalne enote
enote radioamaterjev*	javne veterinarske službe	enote za RKB dekontaminacijo*
enote za reševanje na vodi in iz vode*	gospodarske javne službe	enote za uporabo zaklonišč
Rdeči križ	druge organizacije po pogodbi	službe za podporo
Slovenska karitas		informativni centri*
		logistični centri*

Vodenje sil ZRP
poveljniki / vodje sil ZRP
poveljniki CZ, namestniki, štabi CZ
poverjeniki CZ

- Sile ZRP v regiji

Prostovoljne organizacije	Poklicne organizacije	Enote CZ
enote reševalcev z reševalnimi psi - kinologi*	javne službe regijskega pomena	enote za hitre reševalne intervencije*
enote za postavitev začasnih prebivališč - taborniki, skavti*	organizacije po pogodbi	tehnično reševalne enote
enote radioamaterjev*		enote za RKB zaščito
enote za reševanje na vodi in iz vode*		službe za podporo
Rdeči križ		Informacijski centri *
Slovenska karitas		logistični centri

Vodenje sil ZRP
poveljniki / vodje sil ZRP
poveljniki CZ, namestniki, regijski štabi CZ

- Sile ZRP na ravni države

Prostovoljne organizacije	Poklicne organizacije	Enote CZ – organizira URSZR
Gorska reševalna služba	Služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju	Enota za hitre reševalne intervencije
Jamarska reševalna služba	Enota za identifikacijo oseb -Inštitut za sodno medicino Medicinske fakultete UL	enote za prvo pomoč
Podvodna reševalna služba	Ekološki laboratorij z mobilno enoto - Institut Jožef Stefan	tehnično reševalne enote*
enote reševalcev z reševalnim psi - Kinološka zveza Slovenije, Zveza društev in klubov vodnikov reševalnih psov Slovenije	Mobilna enota z ekološkim laboratorijem - Zavod za zdravstveno varstvo Maribor	enote za RKB zaščito
enote za postavitev začasnih prebivališč – Zveza tabornikov Slovenije, Združenje slovenskih katoliških skavtov in skavtinj	Mobilna enota za meteorologijo in hidrologijo – MOP - ARSO	enote za varstvo pred NUS
stacionarij in nastanitvene enote - Rdeči križ Slovenije	Enota za zaščito in reševanje ob nesrečah s klorom ter drugimi jedkimi snovmi - TKI Hrastnik	Služba za proženje snežnih plazov
poizvedovalna služba - Rdeči križ Slovenije	Enota za reševanje ob rudniških nesrečah - Premogovnik Velenje	službe za podporo
enote radioamaterjev - Zveza radioamaterjev Slovenije	Mobilni center za obveščanje	informacijski centri
	službe za pomoč pri odpravi posledic nesreč z nevarnimi snovmi	Logistični center
	službe za detekcijo in identifikacijo RKB in drugih virov ogrožanja ob nesrečah z nevarnimi snovmi, terorističnih pojavih in drugih nesrečah.	nastanitveni center in mobilni stacionarij
		komisije za popis in oceno poškodovanosti objektov

Vodenje sil ZRP
poveljniki / vodje sil ZRP
poveljnik CZ RS, Štab CZ RS

*Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP predvideva možnost organiziranja take enote po potrebi oziroma v skladu z ogroženostjo.

4.5. Prostovoljci kot izvajalci nalog zaščite, reševanja in pomoči

Slovenski sistem zaščite in reševanja izvajalce dejavnosti razvršča glede na status sodelujočih. Ta delitev razlikuje izvajalce na poklicne, prostovoljne in na dolžnostne formacije CZ. Večina organizacij, ki v Sloveniji opravlja dejavnost ZRP, je prostovoljnih. Največji delež teh predstavljajo prostovoljna gasilska društva, ki jih je kar 1295 s skupaj 133.000 člani (GZS, 2008). V strukturi nepridobitno-prostovoljnega sektorja glede na tip društev predstavljajo gasilska društva 14% delež, več je v Sloveniji samo še športnih društev (32%) (po Rončević, 2002:63).

Analiza razvoja prostovoljnega oziroma nepridobitnega sektorja kot najpomembnejšo prelomnico pri interesnem združevanju in samoorganiziranju ljudi v društvih navaja buržoazno revolucijo leta 1848. Le-ta je prinesla svobodo združevanja kot klasično ustavno pravico. Ccestarski patent iz leta 1852, imenovan tudi društveni patent, predstavlja prvi pravni predpis na področju interesnega združevanja v okviru društev (Črnak Meglič in Vojnovič, 1997:156). Skupaj z različnimi veljavnimi požarnimi redi in še posebej z zakonom o pravici do združevanja v društva in politična društva iz leta 1867 ta pravna podlaga predstavlja osnovo za ustanavljanje gasilskih društev.

Konec 19. stoletja je bil čas ustanavljanja različnih gibanj in društev, ki so poleg osnove dejavnosti predstavljali tudi povečevanje slovenske narodne zavesti in odpor proti potujčevanju (Črnak Meglič in Vojnovič, 1997:156). Taka gibanja so bila telovadna, kulturna, različna strokovna ter gasilska društva in planinska društva, iz katerih se je kasneje razvila reševalna dejavnost v gorah in tudi v jamah.

Danes v gasilskih organizacijah deluje okoli 130.000 prostovoljnih gasilcev ter več kot 2000 drugih reševalcev prostovoljcev. Trend števila prostovoljnih gasilcev v intervencijah se povečuje, predvsem z izvajanjem intervencij ob naravnih nesrečah (neurja, poplave) ter ob požarih v naravnem in drugem okolju. Prav tako se povečujejo tudi naloge, ki jih opravljajo gasilci kot

splošna reševalna služba. Izključno s prostovoljci svojo dejavnost javne reševalne službe izvajajo Gorska reševalna služba, Jamarska reševalna služba in Podvodna reševalna služba.

Pomembna dejavnost prostovoljnih organizacij pa je tudi preventivna dejavnost na področju zaščite in reševanja ter nenazadnje tudi dejavnost zagotavljanja socialnih in tudi kulturnih dobrin v svojih lokalnih okoljih.

Zakonodaja na področju zaščite in reševanja določa pravice in dolžnosti prostovoljnih pripadnikov sil za zaščito in reševanje.

Obveznosti prostovoljcev so:

- Udeležba na usposabljanjih, vajah ter na intervencijah.
- Obveznost izvajanja ukazov in navodil vodje intervencije. Posameznik lahko izvršitev ukaza ali navodila odkloni le, če bi s tem storil kaznivo dejanje oziroma če mu je naložena naloga, za katero ni usposobljen ter opremljen in je zato neposredno ogroženo njegovo življenje.
- Odgovornost reševalca, da je pri usposabljanju in drugih službenih opravilih povzročil škodo namenoma ali iz velike malomarnosti.
- Izvajanje zdravstvenih pregledov za opravljanje nalog.

Pravice prostovoljcev so:

- Nadomestilo plače oziroma izgubljenega dobička med intervencijo ter brezplačna prehrana, če intervencija traja več kot štiri ure.
- Zavarovanje za primer poškodbe pri izvajanju intervencije ali za primer bolezni zaradi opravljanja nalog med intervencijo.
- Enkratna denarna pomoč ob poškodbi, bolezni zaradi opravljanja intervencije, v kolikor je organizem okvarjen najmanj za 20%.
- Pokojnina, enkratna pomoč ter povračilo stroškov prevoza in pogrebnih stroškov družinskim članom ob smrti reševalca na intervenciji.
- Prostovoljnega gasilca zaradi udeležbe na intervenciji ali na usposabljanju delodajalec ne sme odpustiti, razporediti na drugo delovno mesto ali kako drugače oškodovati.
- Nadomestilo za čas zadržanosti od dela zaradi poškodbe ob opravljanju intervencije za prostovoljnega gasilca, ki ni zaposlen.
- Brezplačna pravna pomoč, ko se zoper prostovoljca uveljavlja odškodninska ali kazenska odgovornost zaradi njegovega ravnanja pri izvajanju nalog ZRP.

Pravice med opravljanjem intervencij so reševalcem zagotovljene tudi med usposabljanji in vajami. Zakonodaja izenačuje pravice prostovoljcev za poškodbo ali smrt ob izvajanju nalog s pravicami poklicnih reševalcev, javnih uslužbencev na področju zaščite reševanja in pomoči ter pripadniki CZ.

Vlada določi višino enkratne pomoči, ki ni manjša od 12 povprečnih plač zaposlenih v državi v zadnjih šestih mesecih. URSZR ima letno sklenjeno nezgodno zavarovanje za prostovoljne pripadnike zaščite in reševanja. Zavarovanje krije smrt zaradi nezgode, trajno invalidnost ter dnevno nadomestilo zaradi nezgode na intervenciji.

Prostovoljna dejavnost ZRP je zaradi obveznosti reševalca do svojega delodajalca omejena. Taka praksa se izvaja, kljub zakonskemu določilu, da gasilca zaradi udeležbe na intervenciji ali na usposabljanju delodajalec ne sme odpustiti, razporediti na drugo delovno mesto ali kako drugače oškodovati. Ureditev statusa prostovoljnih reševalcev v odnosu do delodajalcev je del stalnih razprav glede nadaljnjega razvoja. Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami določa, da se bo v obdobju, ki ga zajema program, poskušalo ustrezneje urediti status prostovoljnih reševalcev, zlasti v odnosu do delodajalcev, ter preko davčnega in zavarovalniškega sistema stimulirati tiste, ki zaposlujejo prostovoljne reševalce (znižanje premij za požarno zavarovanje, davčne olajšave ipd).

Potrebna zavarovanja, ki so jih dolžne skleniti reševalne službe:

- Zavarovanje za poškodbe pri delu pri Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije za primer zadržanosti od dela in zagotavlja zavarovancem pravico do nadomestila plače iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zavarovanje določa 18. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Zavarovanje je določeno v pavšalnem znesku, ki ga letno določi ZZZS. V letu 2008 je letni pavšalni prispevek znašal 4,63 EUR na reševalca.

- Prispevek za posebne primere zavarovanja pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) za primer invalidnosti, telesne okvare ali smrti. Prispevek določa 213. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ter Sklep o določitvi prispevkov za posebne primere zavarovanja, ki ga sprejme Skupščina ZPIZ. V letu 2008 je letni prispevek za posebne primere zavarovanja znašal 2,71 EUR na osebo.

- Dodatno zavarovanje operativnih reševalcev za primer smrti, trajne izgube splošne delovne zmožnosti in prehodne nezmožnosti za delo, nastale pri intervencijah, vajah ali usposabljanjih. Za gasilce to zahteva Zakon o gasilstvu, za druge javne reševalne službe pa pogodba z URSZR.

Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami določa, da bo s ciljem izboljšanja statusa reševalcev prostovoljcev dana pozornost zagotavljanju potrebnih sredstev za predpisane zdravstvene preglede, zavarovanja za primer bolezni ali poškodbe pri opravljanju nalog zaščite, reševanja in pomoči kot tudi invalidskega zavarovanja za primer nastanka invalidnosti pri opravljanju nalog. Resolucija načrtuje, da morajo potrebna sredstva za ta namen zagotavljati občine ter država, upoštevajoč pristojnosti izvajanja nalog in aktiviranja reševalcev.

Posamezne reševalne službe tudi same nudijo dodatna zavarovanja za svoje prostovoljne člane. Taka zavarovanja za gorske reševalce izvaja GRZS in še dodatno nekatera društva in postaje GRS. Po pogodbi so nezgodno zavarovani tudi jamarski reševalci. GZS je v letu 2009 sklenila dogovor z zavarovalnico za zavarovanje za nezgodno zavarovanje za čas intervencije in se nanaša na kritje rizikov za primer smrti ali invalidnosti kot posledice sodelovanja na intervenciji. To zavarovanje je sicer vezano na predhodno sklenitev enega izmed paketov zavarovanj (premoženjsko in avtomobilsko, premoženjsko in življenjsko ali avtomobilsko in življenjsko zavarovanje).

V prihodnje bo potrebno za povečevanje pravic prostovoljcem zagotavljati različne programe in ugodnosti. Prva nujna ugodnost bi mora biti povečevanje vrednosti reševalcev na trgih delovne sile, predvsem s certificiranjem njihovih znanj in usposobljenosti. Ustrezen predlog je uvedba pokojninskega sklada za operativne reševalce. Ta bi se za posameznega reševalca lahko polnil na podlagi izvedenih usposabljanj in intervencij ter bi bil pripravljen na podlagi zaprtega vzajemnega pokojninskega sklada za javne uslužbenke.

5. NAČINI IZVAJANJA IN ORGANIZIRANJA JAVNIH REŠEVALNIH SLUŽB

Javno službo sem v obrazložitvi opisal kot dejavnost, ki ustvarja dobrine za zadovoljevanje družbenih potreb, kadar le-teh ni mogoče zadostiti v procesu tržne blagovne proizvodnje. Avtorji pri obravnavi tega pojma ločujejo med materialnim in formalnim pojmom javne službe. Prvemu ustreza funkcionalno pojmovanje, drugemu pa organizacijsko. Prvi pojem se nanaša na dejavnost javnih služb, drugi pa na posebne pravne oblike organiziranja javnih služb.

Poleg izvajalcev reševalne dejavnosti je v teoriji in praksi določena vloga države ali lokalne skupnosti ali kot navaja Virant (1998:129) javnopravni režim ureja država ali lokalna skupnost – odvisno od tega, ali gre za državno ali za lokalno javno službo. Brezovnik (2008:62) navaja, da je prvenstvena obveznost zakonodajalca pri ureditvi splošnega pravnega okvira javne službe določitev dejavnosti, ki naj se izvaja v javnem interesu. Od vsebine javnega interesa in narave dejavnosti, ki je bodisi gospodarska (tržna) bodisi negospodarska (netržna), pa je odvisna ureditev javnopravnega režima posamezne javne službe, ki pa zajema tudi določitev izvajalskih oblik, ki so predmet proučevanja v magistrskem delu.

Obravnava javnih reševalnih služb v Sloveniji poleg organiziranosti in delovanja vključuje tudi način popolnjevanja (prostovoljne, poklicne ali dolžnostne reševalne službe) ter nivo organiziranja oziroma pristojnost teh služb (občinska, državna). Državna organiziranost sistema zaščite in reševanja (URSZR) je organizirana tudi na regijski ravni (13). Z uvedbo pokrajin bi se državna dekoncentracija v organiziranosti spremenila in uveden bi bil nov teritorialni nivo. Z uvedbo pokrajin ni predviden prenos temeljnih nalog in odgovornosti občin na področju ZRP na pokrajine.

5.1. Zakonska ureditev javnih služb v Sloveniji

Ustava RS ne določa organizacije, funkcij ali nalog javnih služb, temveč to ureditev v celoti prepušča urejanju z zakoni. Načine izvajanja javnih služb ureja Zakon o zavodih iz leta 1991 in Zakon o gospodarskih javnih službah iz leta 1993.

Za zagotavljanje javnih služb sta odgovorni država ali lokalna skupnost, ki lahko zagotavljata javno službo preko organov javne uprave, preko posebej za ta namen ustanovljenih organizacij ali preko oseb zasebnega prava. Naša teorija deli izvajanje javnih služb na izvajanje v režiji in

privatizirano izvajanje. Pri nas se javna služba le redko izvaja v okviru organizacijskih oblik državne ali občinske uprave (v režijskem obratu) (Virant, 1998:136).

Načine (oblike) izvajanja javnih služb v Sloveniji urejata Zakon o gospodarskih javnih službah in Zakon o zavodih. Prvi je dokaj izčrpen, tako da je uporaben za vsa področja gospodarskih javnih služb. Ureditev načinov izvajanja javnih služb po Zakonu o zavodih pa je dokaj skopa, podrobneje specifične področij urejajo posamezni področni zakoni (Virant, 1998:136). Noben od obeh zakonov ne določa, katere dejavnosti so javne službe, temveč urejata le režim njihovega izvajanja. Podrobneje so področja urejena v posameznih področnih zakonih.

Zakon o zavodih ureja statusna vprašanja zavodov – organizacij, ki se ustanovijo za opravljanje nepridobitne dejavnosti. Zakon o zavodih opredeljuje javno službo kot dejavnosti, ki so z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta na podlagi zakona določene in katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavljajo v javnem interesu republika, občina ali mesto. Zakon določa, da se zavodi ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička.

Zakon o zavodih ureja način ustanovitve zavoda, ime in sedež zavoda, dejavnost zavoda, opravljanje javnih služb, organe zavoda, splošne akte zavoda, organizacijo zavoda, sredstva za delo in odgovornost za obveznosti zavoda, nadzor, statusne spremembe, povezovanje zavodov, prenehanje zavoda, vpis v sodni register, kazenske ter prehodne in končne določbe. Upravljanje zavodov se opravlja po tripartitnem načelu – upravljajo ga ustanovitelj, izvajalci in uporabniki dejavnosti (Virant, 1998:148). Zakon o zavodih je bil sprejet leta 1991 z namenom, da uredi področja dejavnosti, ki niso gospodarske. Zakon naj bi tako statusno uredil področje družbene dejavnosti, vendar pa je precej nejasen in potreben sprememb (Trstenjak, 2003:24).

Zakon omogoča opravljanje javne službe na podlagi koncesije, ki jo lahko pridobi drug zavod ali zavod, ki ni ustanovljen kot zavod, če izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje. Koncesija za opravljanje javne službe se lahko podeli z zakonom ali odlokom občine. Koncedent in koncesionar skleneta pogodbo o koncesiji, s katero uredita razmerja v zvezi z opravljanjem javne službe; določijo se pogoji, pod katerimi mora koncesionar opravljati javno službo. Zakon določa, da se koncesija za opravljanje javne službe lahko podeli tudi podjetju, društvu, drugi organizaciji ali posamezniku, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje.

Na področju javnih reševalnih služb ZVNDN določa javne reševalne službe v Sloveniji. Zakon o gasilstvu predpisuje gasilstvo kot obvezno javno službo. Z uvajanjem pogodbe o izvajanju javne gasilske službe se med občino in gasilsko organizacijo uvaja pravno razmerje. To razmerje bi z nekaterimi omejitvami lahko uvrstili kot koncesijsko razmerje po zakonu o zavodih, ki za opravljanje negospodarske javne službe predvideva podeljevanje koncesij za opravljanje javne službe tudi podjetjem, društvom in drugim, ki izpolnjujejo za opravljanje javne službe predpisane pogoje.

5.2. Vrste javnih služb

Javne službe lahko razdelimo na gospodarske in negospodarske. Gospodarske javne službe srečamo na področjih varstva okolja, energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in na drugih področjih gospodarske infrastrukture. Gospodarske javne službe delimo na državne in lokalne. Državne so tiste, za katerih zagotavljanje delovanja je odgovorna država, lokalne pa tiste, za katerih zagotavljanje so odgovorne lokalne skupnosti. Poleg tega deli zakon gospodarske javne službe še na obvezne in izbirne. Obvezne so tiste, ki jih država ali lokalna skupnost mora zagotavljati kot javne službe, izbirne pa tiste, ki jih lahko zagotavlja kot javne službe, kar pa ni nujno. Ugotovimo lahko, da izbirnih državnih gospodarskih javnih služb ni, izbirne javne službe so le lokalne. Primeri obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb: oskrba s pitno vodo, odvajanje komunalnih odpadnih voda, odvoz in odlaganje komunalnih odpadkov, upravljanje javnih površin, javni prevoz v velikih mestnih občinah. Primeri izbirnih lokalnih gospodarskih javnih služb pa so: oskrba s plinom iz omrežja, oskrba s toplotno energijo iz omrežja, javni prevoz.

Na področju negospodarskih javnih služb (zdravstvo, vzgoja in izobraževanje, kultura, znanost, šport, socialno varstvo, otroško varstvo, invalidsko varstvo in socialno zavarovanje) so za določanje, v kakšnem obsegu se bodo posamezne dejavnosti izvajale kot javne službe, pomembni zlasti motivi socialne politike. Z zagotavljanjem izvajanja teh dejavnosti in z njihovim financiranjem iz javnih sredstev država oziroma lokalna skupnost zagotavlja vsakemu državljanu vsaj minimalen obseg teh storitev ne glede na njegovo finančno stanje.

Med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami obstaja nekaj bistvenih razlik. Gospodarske javne službe se običajno izvajajo monopolno. Na področju negospodarskih javnih služb temu ni tako. S temi dejavnostmi se lahko ukvarja vsakdo, ki izpolnjuje predpisane pogoje.

Na področju negospodarskih dejavnosti se poleg javne službe opravlja še navadna tržna dejavnost. Naslednja bistvena razlika je v tem, da se gospodarske javne službe, kolikor je le mogoče, financirajo preko cen storitev, negospodarske pa iz javnih sredstev (proračuna in posebnih namenskih javnih skladov).

Brezovnik (2008) pri svoji analizi javnih služb oziroma opisovanju vloge oblasti pri izvajanju svoje servisne funkcije uporablja pojem regulacije javne službe. Temelj regulacije javne službe je dejavnost, ki jo država oziroma po njenem pooblastilu ožja (na primer regija, pokrajina, občina) ali širša (na primer evropska) skupnost v javnem interesu izvzame iz sistema tržnih mehanizmov in s pravnimi normami uredi celokupnost vseh pravnih razmerij, ki se nanašajo na njeno izvajanje ter zagotavljanje dobrin v javnem interesu. Vsebina regulacije pa je odvisna od same narave dejavnosti.

Shematsko je Brezovnik (2008:28) vsebino regulacije javne službe razdelil v:

a. ureditev splošnega pravnega okvira (ang. general legal framework) javne službe, ki zajema zlasti:

- določitev dejavnosti (gospodarske ali negospodarske), v katerih je viden splošen (javni) interes (ang. general interest),
- opredelitev obsega in vsebine javnega interesa ter ustreznega javnopravnega režima oziroma obveznosti javne službe (ang. public service obligation), ki naj zagotovi uresničitev javnega interesa,
- določitev sistema financiranja izvajanja dejavnosti javne službe, kar zajema tudi določanje cen in drugih ekonomskih pogojev opravljanja dejavnosti (ang. pricing) in
- določitev oblike oziroma načina izvajanja dejavnosti javne službe (ang. organisation of the provision).

b. sprotno »normativno« intervencijo (ang. government regulation) oziroma upravljanje javnih služb, ki se nanaša na:

- določanje tehničnih in drugih pogojev (standardov in normativov) za izvajanje javnih služb,
- reševanje sporov med samimi izvajalci javnih služb ter med njimi in uporabniki javnih dobrin in storitev in
- nadzor nad izvajanjem predpisov in podobno.

5.3. Načini izvajanja javnih služb

Zakon o zavodih določa, da negospodarsko javno službo izvaja:

- za ta namen ustanovljen javni zavod,
- nejavni zavod, podjetje, društvo ali druga organizacija ali posameznik na podlagi koncesije.

Obširnejši je Zakon o gospodarskih javnih službah, ki določa naslednje oblike zagotavljanja javne službe:

- V režijskem obratu, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo.
- V javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot pridobitne oziroma to ni njihov cilj.
- V javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot pridobitno.
- Z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava.
- Z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

Način izvajanja in organiziranost državne gospodarske službe predpiše Vlada RS z uredbo oziroma lokalna skupnost z odlokom. S tem se določi tudi način opravljanja javne službe, kot so vrsta izvajalca (režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje, na podlagi koncesije ali javnih kapitalskih vložkov), vrsta in obseg javnih dobrin, pogoji za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, pravice in obveznosti uporabnikov, viri financiranja in podobno.

Javne avtoritete, poleg definiranj ciljev in ravnanj, ki so v javnem interesu, te cilje tudi implementirajo. V ta namen ustanavljajo svoje javne organizacije (javne šole, javna podjetja). Druga možnost pa je, da implementacijo ciljev »naročijo« pri privatnih organizacijah. V namen implementacije javnega interesa s strani nepridobitne organizacije se praviloma uporabi institut koncesijske pogodbe. Druga možnost pa je ta, da javne avtoritete posredno prek sistemov davčnih olajšav in drugih ugodnosti podpirajo privatne organizacije, ki izvajajo cilje v javnem interesu (Kolarič, 2002:30).

Javne zavode srečujemo na vseh področjih negospodarske dejavnosti in kot taki delujejo osnovne šole, srednje šole, univerze in njene članice, muzeji, bolnišnice, zdravstveni domovi, gasilski javni zavodi in podobno.

Zakon o zavodih določa, da se koncesija za izvajanje negospodarske javne službe podeli zavodu (ne javnemu), podjetju, društvu, drugi organizaciji ali posamezniku, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje. Zakon določa, da se koncesija lahko podeli z zakonom, odlokom občine ali z odločbo pristojnega organa v skladu z zakonom oziroma odlokom (akt o koncesiji). Posebnost navedene določbe po Mužini (2004:66) je v tem, da se koncesija ustanovi in podeli z upravno odločbo.

Za koncesijo je značilno prepletanje javnega in zasebnega interesa oziroma vmesne stopnje med osebami javnega in zasebnega prava. Koncesija javne službe pomeni pooblastilo države (ali lokalne skupnosti) osebi zasebnega prava za izvajanje javne službe (Mužina, 2004:38).

Zakon o zavodih ne določa javnega razpisa ali drugega načina izbiranja koncesionarja ter ne ureja postopka podelitve koncesije. Zakon prav tako ne ureja številnih institutov, ki so immanentni koncesijskim razmerjem, kot so prenos koncesije, obvezna koncesija, dolžnosti in pravice v primeru višje sile, odgovornost koncesionarja (za ravnanje zaposlenih) (glej Mužina, 2004:67). Zakon pa določa, da organ, ki podeljuje koncesijo (koncedent) in subjekt, ki se mu daje koncesija (koncesionar) skleneta pogodbo, v kateri uredita medsebojna razmerja in pogoje opravljanja javne službe. Koncesija se lahko podeli za določen ali nedoločen čas.

Zakon o društvih ne določa načinov izvajanja javne službe, uporablja pa termin društva v javnem interesu. Društvu se lahko tak status podeli, če deluje na področju kulture, vzgoje in izobraževanja, zdravstvenega in socialnega varstva, družinske politike, varstva človekovih pravic, varstva okolja, varstva živali, športa, obrambe ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, gospodarstva, kmetijstva, gozdarstva, veterinarstva ali prehrane, zunanjih zadev, razvoja demokracija ali na področjih, kjer njihovo delovanje presega interese njihovih članov in je splošno koristno. Zakon opredeljuje splošne pogoje za podelitev statusa društva v javnem interesu.

V kolikor je društvu s posebnim zakonom ali na podlagi posebnega zakona zaradi njegove splošno koristne dejavnosti priznan poseben status ali pa je določeno, da je njegova dejavnost

humanitarne narave, se šteje, da je tako društvo v javnem interesu na podlagi Zakona o društvih. V skladu z Zakonom o društvih je vsem društvom, ki delujejo na podlagi ZVNDN ter drugih zakonov s področja zaščite in reševanja, neposredno podeljen status društva v javnem interesu.

Poseben status pravnim subjektom določa Zakon o humanitarnih organizacijah, ki določa pridobitev statusa humanitarne organizacije v javnem interesu na področju socialnega in zdravstvenega varstva ter določa dejavnost teh organizacij, pogoje in merila ter postopek za pridobitev in prenehanje tega statusa ter ureja financiranje in lastnino humanitarnih organizacij. Zakon kot humanitarno dejavnost šteje dejavnost za doseganje plemenitih človekoljubnih ciljev (humanitarna dejavnost), ki jih izvajajo organizacije v obliki programov in storitev v neposredno korist posameznikov. Med humanitarne dejavnosti zakon kot prvo določa reševanje ogroženih ljudi in življenj. Humanitarne organizacije zakon deli na splošne dobrodelne organizacije, organizacije za kronične bolnike in organizacije za samopomoč. Med namene in cilje splošnih dobrodelnih organizacij zakon opredeljuje tudi reševanje ljudi, katerih zdravje ali življenje je ogroženo.

Zakon o humanitarnih organizacijah določa pogoje in merila za pridobitev statusa humanitarne organizacije, med katere sodi tudi določba, da organizacije, ki uživajo ta status, svojo dejavnost v celoti ali pretežno opravljajo s prostovoljci, ki delo opravljajo po svobodni odločitvi in brez plačila, v katerega se ne šteje nadomestilo materialnih stroškov prostovoljcem. Merilo neplačljivosti storitev pomeni, da organizacija svoje usluge in storitve pomoči potrebnimi nudi brez plačila, v katere se prav tako ne šteje prispevek k materialnim stroškom izvajanja programa ali storitev.

Za vodenje postopkov v zvezi z dodelitvijo in prenehanjem statusa humanitarne organizacije ter vodenje razvida humanitarnih organizacij je za splošne dobrodelne organizacije pristojen minister oziroma ministrstvo, pristojno za zdravstveno varstvo. Status humanitarne organizacije je po Zakonu o humanitarnih organizacijah predpogoj za pridobitev sredstev Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO) ob pogojih in merilih, ki jih določajo akti te fundacije.

Pomembna določitev načina in organiziranosti javne službe je tudi način financiranja dejavnosti.

Sistem financiranja javnih služb dopušča več možnosti, in sicer:

- lahko uporabniki dobrin in storitev sami plačujejo dobrine in storitve izvajalcu javne službe po posebnem cenovnem režimu,
- financiranje zagotovi država oziroma lokalna skupnost iz svojih proračunskih sredstev,
- lahko pa se vzpostavi kombiniran sistem (po Brezovnik: 2008:45).

5.4. Organizacijske oblike javnih služb

5.4.1. Društva in zveza društev

Na podlagi ustavne pravice do združevanja je društvo samostojno in nepridobitno združenje, ki ga ustanovitelji ustanovijo zaradi uresničevanja skupnih interesov. Združevanje v društva je prostovoljno na temelju enakopravnosti članstva. Ustanovitelji so samostojni pri določitvi ciljev, namenov, dejavnosti oziroma naloge. Člani društva odločajo o upravljanju društva posredno ali neposredno.

Zakon o društvih med temeljna načela delovanja društev določa, da namen ustanovitve in delovanja društva ni pridobivanje dobička. Presežke nad odhodki iz vseh dejavnosti in drugih virov društvo trajno namenja za uresničevanje svojega namena in ciljev in jih ne deli med člane. Ta institut je vgrajen v definicijo OECD o neprofitnih organizacijah.

Zakon o društvih v splošnih določbah predpisuje pojem in načela delovanja društva, pravice do združevanja v društva in omejitve pri ustanavljanju in delovanju društev, temeljni akt društva ter pravno osebnost, zastopanje in odgovornost. V drugem delu zakon določa ustanovitev in upravljanje društva, ki določa postopek ustanovitve, vsebine temeljnega akta društva, upravljanje društva in organe društva, spore, statusno preoblikovanje društev ter zveze društev. Tretji del zakona obravnava registracijo društev, za katere so pristojne upravne enote. Četrty del obravnava premoženje društva in finančno poslovanje, ki temelji na namenski porabi presežkov. Ta del obravnava pogoje opravljanja pridobitne dejavnosti, zagotavljanje podatkov o finančnem in materialnem poslovanju, revidiranje izkazov, računovodske standarde za društva ter predložitve letnega poročila. Peti del obravnava status društev v javnem interesu. Zakon definira področja družbenega življenja, kjer dejavnost opravljajo društva v javnem interesu, pogoje za pridobitev in odvzem statusa, prednosti, ki jih tak status podeljuje, in poseben način pridobitve statusa s

posebnimi zakoni zaradi splošne koristnosti društvene dejavnosti. Zadnji del zakona obravnava prenehanje delovanja društva, evidence društev ter nadzorstvo nad delovanjem društev.

Status društva v javnem interesu je širši od statusa društva, ki opravlja javno službo, kljub temu gre pri obeh za zagotavljanje in izvajanje javnega interesa, s katerimi društva razširijo operacionalizacijo izključno skupnega interesa članstva in izvajajo dejavnosti, ki so v splošnem družbenem interesu. Zakon o zavodih določa, da se lahko koncesija za opravljanje javne službe podeli tudi društvu, ki izpolnjuje predpisane pogoje za opravljanje javne službe. Rezultat te dejavnosti društev v javnem interesu in društev, ki opravljajo javno službo, je poleg skupnega dobrega/dobrin članov tudi zagotavljanje javnih dobrin, katerih predpogoj je dostopnost vsem pod enakimi pogoji. Zakon o društvih določa vsebino temeljnega akta. Zakon ne zavezuje obvezno članstvo v zvezah, ker le-to temelji na prostovoljnem načelu. Zakon prav tako ne določa obveznosti članic do zveze.

Društva, kot so gasilska društva in društva gorske reševalne službe, imajo v svojih temeljnih aktih oziroma statutih navedene naslednje organe društva:

- zbor članov ali občni zbor,
- upravni odbor,
- nadzorni odbor ter
- častno razsodišče.

Najpomembnejši organ društva je zbor članov oziroma občni zbor, ki ga sestavljajo vsi člani. Občni zbor je lahko redni ali izredni, ki ga lahko kadarkoli skliče določena kvota vseh članov. Redni občni zbor sklicuje upravni odbor enkrat letno.

Naloge in pristojnosti občnega zbora določa statut: in to so predvsem:

- sprejem in spreminjanje statuta ter drugih splošnih aktov društva,
- sprejem letnega poročila, ki vsebuje bilanco stanja in izkaz poslovnega izida,
- sprejem programa dela in finančnega načrta,
- volitve in razrešitev predsednika (poveljnika, načelnika) ter upravnega odbora, nadzornega odbora in častnega razsodišča,
- odločanje o statusnih spremembah,
- podeljevanje naziva častni član,
- odločanje o nakupu in prodaji nepremičnin,

- sklepanje o prenehanju delovanja ali ukinitvi društva,
- razpravljanje in sklepanje o drugih nalogah v skladu z namenom in cilji društva.

Občni zbor v prostovoljnem gasilskem društvu ali v društvu GRS izvoli tudi predstavnike društva v občni zbor zveze.

Upravni odbor je operativno-izvršilni in strokovno-tehnični organ občnega zbora. Opravlja organizacijska, strokovna, tehnična in administrativna dela ter vodi društvo med dvema zasedanjema občnega zbora po programu in sklepih, sprejetih na občnem zboru. Za svoje delo je odgovoren občnemu zboru. Seje sklicuje predsednik (načelnik) po potrebi, na pobudo članov upravnega odbora ali članov nadzornega odbora, najmanj pa vsako četrletje.

Naloge in pristojnosti upravnega odbora prostovoljnih gasilskih društev so:

- pripravljane predlogov programa dela, finančnega načrta ter drugih gradiv za občni zbor in poročanje o svojem delu,
- sklic občnega zbora,
- imenovanje kandidacijske komisije,
- predlaganje predstavnikov društva v zvezi,
- upravljanje premoženja društva in razpolaganje s posameznimi deli premoženja v skladu s statutom in drugimi predpisi s tega področja,
- skrb za opremo, izobraževanje, usposabljanje in izvajanje operativnih nalog, ki izhajajo iz pogodbe za opravljanje obvezne lokalne javne službe,
- izvajanje sklepov občnega zbora,
- skrb za izpolnjevanje programa dela društva,
- skrb za finančno in materialno poslovanje društva,
- pripravljane predlogov splošnih aktov društva,
- določanje višine letne članarine,
- priprava letnega poročila o poslovanju društva,
- odločanje o sprejemu novih članov, izstopu in črtanju iz članstva.

Upravni odbor lahko za izvajanje nalog, opredeljenih v namenih in ciljih društva, imenuje stalne ali občasne komisije oziroma odbore. Njihove naloge, vodjo ter število članov določi upravni odbor med člani društva.

Predsednik zastopa, vodi in predstavlja društvo ter odgovarja za zakonito poslovanje. Predsednika neposredno voli občni zbor. Je predsednik upravnega odbora in vodi finančno ter materialno poslovanje. Za svoje delo je odgovoren občnemu zboru. V primeru njegove odsotnosti društvo zastopa podpredsednik oziroma njegov pooblaščenec.

Predsednik društva GRS se imenuje načelnik, v prostovoljnih gasilskih društvih pa je imenovan tudi poveljnik, ki je strokovno-tehnični vodja prostovoljnega gasilskega društva za izvajanje nalog gasilske službe. Izpolnjevati mora predpisane pogoje, ki jih določajo pravila stroke. Za strokovne pomočnike pri izvajanju dela si izbere člane upravnega odbora ali druge, ki so usposobljeni za opravljanje posameznih strokovno-tehničnih nalog.

Poveljnik prostovoljnega gasilskega društva organizira in vodi strokovno delo gasilske enote:

- skrbi za njeno intervencijsko pripravljenost,
- vodi enoto na intervencijah,
- organizira in nadzira strokovno usposabljanje, urjenje in kondicijsko pripravljenost enot in
- skrbi za brezhibnost gasilske zaščitne in reševalne opreme.

Za opravljanje strokovno-tehničnega in administrativnega dela ter za koordinacijo med organi društva skrbi tajnik društva, ki ga izvoli upravni odbor izmed svojih članov. Za svoje delo je odgovoren upravnemu odboru in občnemu zboru. Člani nadzornega odbora imajo pravico sodelovati pri delu vseh organov društva brez pravice odločanja. Za svoje delo je nadzorni odbor odgovoren občnemu zboru.

Nadzorni odbor spremlja in nadzira finančno in materialno poslovanje društva ter izvajanje sklepov občnega zbora. Nadzorni odbor ima predsednika in člane, ki jih izvoli občni zbor. Predsednik sklicuje seje, predlaga dnevni red in vodi seje.

Nadzorni odbor:

- redno spremlja finančno in materialno poslovanje društva,
- pregleda letno poročilo pred obravnavo na občnem zboru,
- opravlja nadzor nad delovanjem društva in izvajanjem nalog, ki jih nalagajo zakon o gasilstvu in drugi predpisi,

- opravlja nadzor nad finančnim in materialnim poslovanjem društva in še zlasti ugotavlja, ali so poslovne knjige vodene primerno in ali so presežki prihodkov nad odhodki porabljeni za namene in cilje oziroma za opravljanje nepridobitne dejavnosti društva,
- pripravi poročilo o svojem delu in ugotovitvah za občni zbor.

Častno razsodišče sestavljajo predsednik in člani, ki jih izvoli občni zbor. Častno razsodišče odloča o izključitvah, disciplinskih prekrških in drugih sporih ter izreka ukrepe.

Društvo zagotavlja in izkazuje podatke o svojem finančno-materialnem poslovanju v skladu z računovodskimi standardi, ki veljajo za društva. Odredbodajalec in podpisnik za finančne in materialne listine je predsednik, v njegovi odsotnosti pa njegov pooblaščenec. Društvo odgovarja za svoje obveznosti do višine sredstev, s katerimi društvo razpolaga.

5.4.2. Javni zavodi

Javni zavodi se ustanavljajo za opravljanje javnih služb ali za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se njihovo opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo.

S prehodom na nov ustavni in politični sistem leta 1990 je prišlo do ukinitve institucij samoupravnih interesnih skupnosti (SIS) ter organizacij združenega dela (OZD), ki so opravljale dejavnosti posebnega družbenega pomena kot oblike izvajanja javnih služb na tem področju. Področje je zapolnil Zakon o zavodih. Zakon je tedanjim organizacijam združenega dela, ki so opravljale dejavnosti posebnega pomena na področju družbenih dejavnosti, preoblikoval statusno obliko oseb javnega prava, in sicer v javni zavod.

Zakon o zavodih določa, da zavode lahko ustanovijo država, občine, mesta in druge z zakonom pooblaščen pravne osebe in samoupravne narodnostne skupnosti. Soustanovitelji javnega zavoda so lahko tudi druge pravne osebe.

Dejavnosti, ki jih opravljajo javni zavodi, lahko na splošno razvrstimo v tri skupine:

- redna dejavnost javne službe,
- dejavnost javne službe, ki jo javni zavod prodaja na trgu,
- dejavnost, ki ne sodi v javno službo – tržna dejavnost.

Zakon o zavodih določa ustanovitev zavoda, akt o ustanovitvi zavoda, ime in sedež zavoda, opravljanje javnih služb, organe zavoda, splošne akte zavoda, organizacijo zavoda, sredstva za delo in odgovornost za obveznosti zavoda, nadzor, statusne spremembe, povezovanje zavodov, prenehanje zavoda ter vpis v sodni register. Zakon predpisuje vsebino akta o ustanovitvi, ki se lahko spreminja ali razširja le s soglasjem ustanovitelja.

Poleg akta o ustanovitvi zavoda sta pomembna dokumenta zavoda tudi statuta ali pravila zavoda. S statutom ali pravili zavoda se urejajo organizacija zavoda, organi, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanje zavoda v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. Zavod ima lahko tudi druge splošne akte, s katerimi se urejajo vprašanja, pomembna za delo in poslovanje zavoda v skladu s statutom oziroma pravili. Statut oziroma pravila zavoda sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja. Druge splošne akte sprejme svet zavoda, če ni s statutom oziroma pravili zavoda določeno, da jih sprejme direktor.

Sredstva za delo zavod pridobiva iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitev in drugih storitev na trgu. Presežek prihodkov nad prihodki sme zavod uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Zakon predpisuje nadzor nad zakonitostjo, finančnim poslovanjem in nad strokovnostjo dela zavoda.

Področna zakonodaja ureja številne statusne posebnosti javnih zavodov. Posebna ureditev se nanaša predvsem na upravljanje in organe javnega zavoda pa tudi različno ureditev drugih vprašanj, kot na primer razmerje organov do ustanovitelja, pristojnosti in odgovornosti direktorja in strokovnega sveta, nezdržljivost članstva v organih in podobno.

Organi zavoda so najpogosteje:

- svet zavoda,
- poslovodni organ zavoda,
- strokovni vodja ter
- strokovni svet.

Zavod upravlja svet zavoda ali drug kolegijski organ upravljanja. Svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti.

Svet zavoda ima tako predstavniške funkcije, ki se kažejo v izvrševanju volje ustanovitelja in drugih, ki jih člani predstavljajo, kot tudi nadzorstvene in poslovodne pristojnosti. Svet zavoda sprejema statut oziroma pravila in druge splošne akte zavoda, programe dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo izvrševanje, določa finančni načrt in sprejema zaključni račun zavoda. Ustanovitelju predlaga spremembo ali razširitev dejavnosti, daje ustanovitelju in direktorju zavoda predloge in mnenja o posameznih vprašanjih in opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene zadeve.

Poslovodni organ zavoda je direktor ali drug individualni organ in si deli poslovodske pristojnosti s svetom zavoda. Direktor organizira in vodi delo ter poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda. Direktor vodi strokovno delo zavoda in je odgovoren za strokovnost dela zavoda, v kolikor ni imenovan strokovni vodja ali strokovni svet.

Zakon določa možnost imenovanja strokovnega vodje, ki strokovno vodi delo zavoda, ter imenovanja strokovnega sveta zavoda, ki obravnava vprašanja s področja strokovnega dela zavoda. Pravice, dolžnosti in odgovornosti strokovnega vodje se določijo z aktom o ustanovitvi, statutom ali pravili zavoda v skladu z zakonom. Strokovnega vodjo imenuje in razrešuje svet zavoda po predhodnem mnenju strokovnega sveta, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi drugače določeno. Strokovni vodja je imenovan samo v nekaterih gasilskih javnih zavodih in izvaja tudi funkcijo vodje operativne dejavnosti.

Zavod ima strokovni svet ali drug kolegijski strokovni organ. Sestava, način oblikovanja in naloge strokovnega sveta zavoda se določijo z aktom o ustanovitvi, statutom ali pravili zavoda. Strokovni svet obravnava vprašanja s področja strokovnega dela zavoda, odloča o strokovnih vprašanjih v okviru pooblastil, določenih v statutu ali pravilih zavoda, določa strokovne podlage za programe dela in razvoja zavoda, daje svetu, direktorju in strokovnemu vodji mnenja in predloge glede organizacije dela in pogojev za razvoj dejavnosti ter opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene naloge.

Poleg zakona o zavodih delovanje javnih zavodov opredeljujejo še zakonodaja o javnih financah, izvrševanju proračuna, računovodstvu, javnih naročilih in o računskem sodišču.

5.4.3. Gospodarske družbe

Delovanje gospodarskih družb je opredeljeno na podlagi interesa *homo oeconomicusa* in so ustanovljene kot sredstvo maksimiziranja profitabilnosti kapitala za njihove lastnike. Delovanje temelji na ustavnih določbah o lastnini in svobodni gospodarski pobudi.

Zakon o gospodarskih družbah določa gospodarsko družbo kot pravno osebo (zasebnega prava), ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost. Zakon določa, da gospodarske družbe v skladu z zakonom v celoti ali deloma opravljajo tudi dejavnost, ki ni pridobitna. Pridobitna dejavnost po tem zakonu je vsaka dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička.

Gospodarske družbe so organizirane kot

- osebne družbe: družba z neomejeno odgovornostjo, komanditna družba in tiha družba ali
- kapitalske družbe: družba z omejeno odgovornostjo, delniška družba, komanditna delniška družba in evropska delniška družba.

Ustanovitelj družbe ali gospodarskega interesnega združenja je lahko vsaka fizična ali pravna oseba, če zakon ne določa drugače.

Zakon o zavodih določa, da se lahko koncesija za opravljanje javne službe podeli tudi podjetju, drugi organizaciji ali posamezniku, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje.

Koncesija za opravljanje javne službe se lahko podeli z aktom o koncesiji, ko je z zakonom ali z odlokom občine ali mesta ali z odločbo pristojnega organa v skladu z zakonom ali odlokom. Koncesija se sklene s pogodbo o koncesiji, ki ureja razmerja v zvezi z opravljanjem javne službe med koncedentom in koncesionarjem ter določi pogoje, pod katerimi mora koncesionar opravljati javno službo v skladu s predpisi, ki urejajo javno službo. Koncesija je sklenjena za določen ali nedoločen čas ter preneha s potekom časa, za katerega je bila dana, ali na podlagi odpovedi v roku, določenem z aktom o koncesiji. Koncesija se lahko tudi odvzame, če koncesionar ne opravlja javne službe v skladu s predpisi in aktom o koncesiji ter s pogodbo o koncesiji.

5.5. Način izvajanja javne službe s strani nepridobitne organizacije

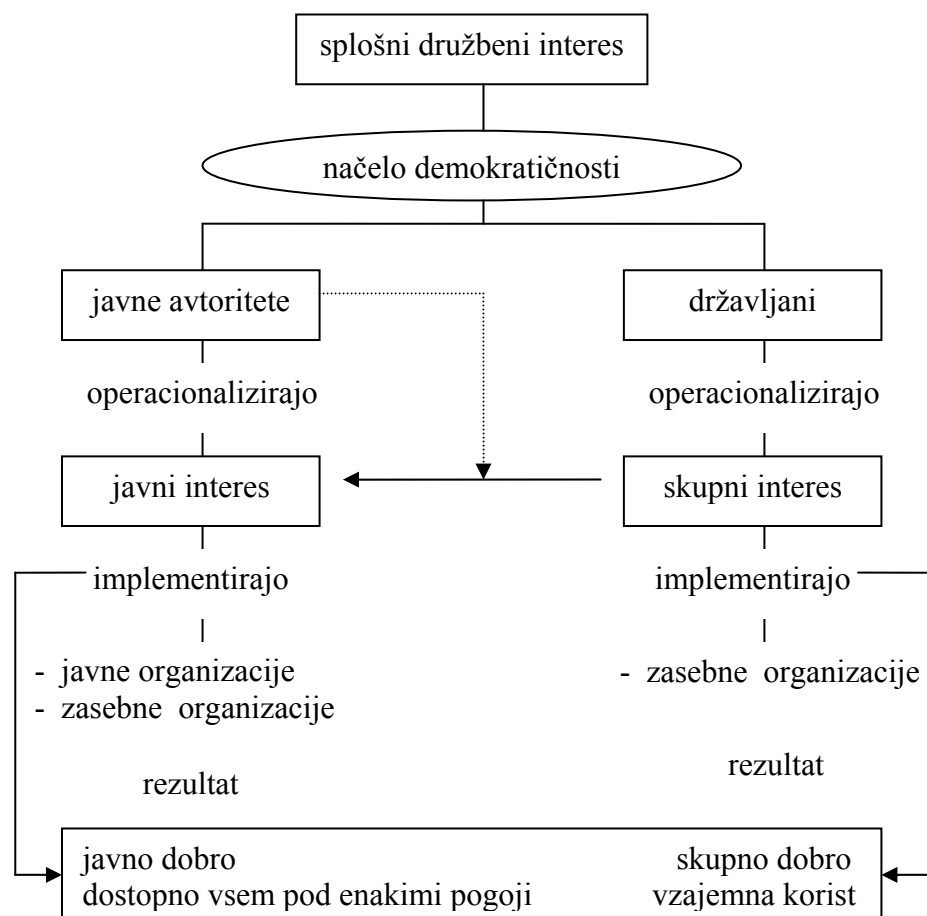
Iz predhodne obravnave nepridobitnih organizacij izhaja, da definicija takih organizacij ni enotna. Načeloma se različnost kaže predvsem glede vključevanja oseb javnega in zasebnega prava v množico nepridobitnih organizacij.

Širši pristop k obravnavi pojma nepridobitne organizacije vključuje dve osnovni vrsti organizacij:

- prve so javne nepridobitne organizacije - s strani javnih avtoritet ustanovljene organizacije, ki »služijo« javnemu interesu,
- druge so privatne nepridobitne organizacije - s strani privatnih fizičnih in pravnih oseb ustanovljene organizacije, ki »služijo« tako javnemu kot skupnemu interesu (članov določenih skupin).

V obeh primerih gre za legitimno operacionalizacijo splošnega družbenega interesa (Kolarič, 2002:32).

Slika 5.1: Nepridobitne nevladne organizacije v službi javnega interesa



Vir: prirejeno po Kolarič (2002:32).

Slika prikazuje dva načina izvajanja javnega interesa. Prvi način izvajanja ciljev v javnem interesu po Kolaričevi izvajajo v ta namen (s strani javnih avtoritet) ustanovljene javne organizacije (javne šole, vrtci, gasilski javni zavodi ...). Druga možnost pa je, da javni interes izvajajo privatne organizacije, katerih cilj delovanja je zadovoljevanje interesov članov.

Ko postane skupni interes članov organizacije izvajanje dejavnosti vsem in ne samo članom organizacije in ko dejavnost postane javni interes, oblast lahko sicer definira cilje, ki so v javnem interesu, implementacijo pa »naroči« pri privatnih organizacijah. Po Kolaričevi (2002:30) se za implementacijo javnega interesa s strani privatnih organizacij praviloma uporabi instrument koncesijske pogodbe, druga možnost pa je, da privatne organizacije same implementirajo cilje, ki so v javnem interesu, javne avtoritete pa jih posredno podpirajo preko sistemov davčnih olajšav in drugih ugodnosti. Pri tem način implementiranja javnega interesa ni določen.

Čeprav avtorji ugotavljajo, da nevladne prostovoljne organizacije v Sloveniji šele pridobivajo svoj prostor in pomen in da v Sloveniji filantropske tradicije skoraj ni (Črnak Meglič in Vojnovič, 1997:176), pa kvalitativna in kvantitativna analiza dejavnosti in članov različnih javnih reševalnih služb dokazuje prav nasprotno. Razširjenost in razvitost nekaterih organizacij, ki izvajajo javno reševalno službo (predvsem gasilska organizacija in deloma gorsko-reševalna organizacija), je nedvoumna. Te službe odstopajo od tipičnih nepridobitnih organizacij, ki jih obravnavajo sodobne analize (pomoč marginalnim in tistim, ki jih je javni interes, definiran z javno avtoriteto, prezrl). Razlog za to je predvsem, da se geneza razvoja in družbena vloga reševalnih služb razlikujeta; pojav odstopa od klasične filantropije meščanskega izvora.

5.6. Načini izvajanja javnih reševalnih služb

Predpisi s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami posredno predpisujejo načine izvajanja javne reševalne službe. Zakonodaja ne predvideva postopkov za podelitev statusa (koncesije) za opravljanje javne reševalne službe, razen za SVOM.

ZVNDN določa javne službe za zaščito, reševanje in pomoč. Te so:

- gasilska služba, ki jo opravljajo gasilske enote v skladu s predpisi o gasilstvu,
- gorska reševalna služba, ki jo opravljajo postaje GRS v skladu z merili za organiziranje in opremljanje enot, služb in drugih operativnih sestav za zaščito, reševanje in pomoč,

- jamarska reševalna služba, ki jo opravljajo jamarji – reševalci pri jamarskih društvih v skladu z odločitvijo pristojnega državnega organa,
- podvodna reševalna služba, ki jo opravljajo postaje PRS v skladu z merili za organiziranje in opremljanje enot, služb in drugih operativnih sestav za zaščito, reševanje in pomoč,
- služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju, ki jo organizirajo lokalne skupnosti in država.

Načini izvajanja javnih reševalnih služb so različni, zakon in podzakonski akti okvirno določajo, v kakšnih organizacijskih oblikah delujejo oziroma lahko delujejo javne reševalne službe.

Gasilstvo po Zakonu o gasilstvu lahko izvajajo poklicne gasilske enote, prostovoljne gasilske enote v gasilskih društvih ter gasilske enote v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah. Javna gasilska služba je v domeni občine, ki določi izvajalce javne gasilske službe.

Poklicna gasilska dejavnost v Sloveniji se izvaja preko javnih zavodov, ki jih ustanovijo lokalne skupnosti ali preko gospodarskih družb, ki imajo v okviru svoje dejavnosti organizirano tudi gasilsko službo. Zakon o gasilstvu določa, da se poklicne gasilske enote organizirajo kot javni zavod, režijski obrat ali kot druge organizacijske enote. Poklicne gasilske enote opravljajo javno gasilsko službo v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi. To velja predvsem za poklicne enote, ki so organizirane kot javni zavodi. Pogoji, da zasebni gospodarski subjekt opravlja javno gasilsko službo je, da ga za opravljanje javne gasilske službe neposredno določi pristojni občinski organ, podobno kot to velja za prostovoljne gasilske enote. Zakon ne določa postopka podelitve statusa javne gasilske službe gasilskim enotam zasebnih gospodarskih subjektov. V praksi pa je takih primerov zelo malo.

Prostovoljne gasilske enote v Sloveniji opravljajo javno gasilsko službo, če jih za to določi pristojen občinski organ in če z gasilskimi organizacijami, v katerih delujejo te gasilske enote, občina neposredno sklene pogodbo o opravljanju javne gasilske službe. Pogodbo o upravljanju javne gasilske službe je uvedla sprememba Zakona o gasilstvu v letu 2005. Zakon o gasilstvu predvideva, da so lahko za opravljanje javne gasilske službe določene le tiste prostovoljne gasilske enote, ki se preko gasilskih zvez združujejo v GZS. Pogodbo o upravljanju javne gasilske službe soprodpisuje tudi pristojna gasilska zveza.

Zakonodaja na področju gasilstva ne uporablja termina koncesija, čeprav pa je na podlagi Zakona o zavodih in Zakona o gospodarskih javnih službah (ki natančneje določa postopek podelitve koncesije) in na podlagi predpisanih meril za opravljanje javne gasilske službe možno ugotoviti, da gre za razmerje podobno koncesijskemu med občino (koncedent) in prostovoljno gasilsko enoto ali poklicno gasilsko enoto (koncesionar), ki ni organizirana kot javni zavod. Zakon o gasilstvu predpisuje določila pogodbe za opravljanje javne gasilske službe. Določila pogodbe so:

- obseg in način opravljanja javne gasilske službe,
- začetek ali obdobje opravljanja javne gasilske službe,
- organizacija javne gasilske službe,
- nadzor nad izvajanjem javne gasilske službe.

Večina drugih javnih reševalnih služb je organizirana kot društvo oziroma kot zveza društev na ravni krovne organizacije. JRS in PRS nista samostojni pravni osebi, ampak sta del širših nepridobitnih nevladnih organizacij (JZS in SPZ), ki v okviru svojih dejavnosti izvajata tudi reševalno službo. Podoben status je do leta 2006 imela tudi GRS.

Zadnja javna reševalna služba, ki jo navaja ZVNDN, je služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju. Služba ni organizirana enotno kot prejšnje reševalne službe, ampak jo sestavljajo različni subjekti, ki s svojimi zmogljivostmi opravljajo javno reševalno službo. Največji delež dejavnosti izvaja SVOM, ki jo izvaja gospodarska družba na podlagi podeljene koncesije. V preteklosti se je ta dejavnost opravljal tudi kot režijski obrat MOP. Nedorečenost izbire izvajalcev javne službe je posledica tudi medresorske neusklajenosti med MOP, ministrstvom za promet in MORS.

6. REŠEVALNE JAVNE SLUŽBE

6.1. Gasilska služba

6.1.1. Uvod

Gasilstvo je v skladu z Zakonom o gasilstvu obvezna lokalna javna služba, katere trajno in nemoteno opravljanje zagotavljajo občine in država. Zakon o gasilstvu gasilstvo opredeli kot humanitarno dejavnost, ki se opravlja v javnem interesu. Naloge gasilstva so predvsem izvajanje preprečevanja gašenja in gašenja požarov ter zaščita in reševanje ob drugih nesrečah.

Naloge gasilstva v Sloveniji opravljajo prostovoljne in poklicne gasilske enote. Prvo prostovoljno gasilsko društvo »požarna bramba« je bilo v Sloveniji ustanovljeno leta 1869 v Metliki. Danes je gasilstvo (poleg NMP) najsplošnejša javna reševalna služba. Operativni del gasilske organizacije se je razvil v najštevilnejšo, najbolje organizirano, usposobljeno in opremljeno splošno reševalno službo.

Poklicni gasilci se združujejo v ZSPG. Prostovoljna gasilska društva se povezujejo v občinske in regijske gasilske zveze in na državni ravni v GZS, ki je najvišja oblika povezovanja prostovoljnih gasilskih društev v državi.

Gmotne in druge pogoje za delovanje gasilske službe zagotavljajo lokalne skupnosti, ki so tudi neposredno odgovorne za stanje požarnega varstva na svojem območju. V državni pristojnosti so naloge širšega pomena, delovanje gasilske šole in nekatere druge naloge, ki izhajajo iz zakonodaje.

6.1.2. Zgodovina razvoja gasilstva

Po podatkih iz zgodovinskih virov so se prve oblike organiziranega gasilstva v naših krajih začele pojavljati že v rimski dobi (Ušeničnik, 1998:163). V rimskem obdobju so bile v mestih ustanovljene vojaško organizirane požarne straže, ki so imele do 1200 mož in lastne vojašnice. Moštvo so rekrutirali po večini iz osvobojenih nekdanjih sužnjev ali vojnih ujetnikov, častniki pa so bili pripadniki redne armade (Škrbinc, 2006:34).

V srednjem veku so zaradi povečanja varnosti pred požari v 13. stoletju začeli uvajati požarne rede. Po dunajskem požaru leta 1276 je Rudolf Habsburški izdal požarni red, ki je veljal za mesto Dunaj. V Franciji je Ludvik IX. odredil stalno stražo, katere dolžnost je bila tudi alarmiranje in gašenje požarov. Prvo požarno službo, kakršno poznamo danes, je leta 1699 v Franciji ustanovil podjetnik Dumourrier-Duperrier (Škrbinc, 2006:34). Ljubljana je svoj prvi požarni in gasilski red dobila leta 1676 z naslovom Požarni red in navodilo, kako se je ravnati v slučaju požara (pred katerim naj nas Bog milostno obvaruje) v glavnem mestu Ljubljani. V času avstroogrške monarhije so se uveljavili požarnovarnostni predpisi, ki so poleg gradbeno - tehničnih požarnovarnostnih ukrepov, vsebovali tudi vprašanja gasilske službe.

Požarni redi so vsebovali določbe o alarmiranju prebivalstva v primeru požara, o redu ob požaru, ko so se zaprla mestna vrata, ter naloge posameznih cehov, kot so zidarji, tesarji, dimnikarji, kamnoseki, kovači, viničarji in drugi (povzeto po Škrbinc 2006:35). V srednjem veku se je požarna varnost izvajala v okviru nalog posameznih stanovskih združenj ali cehov, s pojavom industrializacije pa se je začelo razvijati splošno gasilstvo pod nadzorom mestne policije.

Leta 1795 je bil izdan požarni red za Kranjsko, ki je odgovornost za požarno varnost nalagal mestni oblasti. Mesto je za ta namen pričenjalo kupovati gasilsko opremo ter razporejati prebivalstvo za naloge v primeru požara. Veljavni sistem cehovskega razporejanja obrtnikov v primeru požara se je v drugi polovici 19. stoletja vse bolj dopolnjeval s prostovoljnimi gasilci (Škrbinc, 2006:42). Na podlagi zakonskih sprememb glede združevanja ljudi (zakon o društvih) so leta 1869 kot »požarno brambo« ustanovili prvo prostovoljno gasilsko društvo v Metliki. Leto kasneje pa tudi v Ljubljani, Laškem in na Ptujju.

Po ustanovitvi prvih prostovoljnih gasilskih društev se je gasilstvo na področju Slovenije začelo nezadržno širiti. Leta 1897 je Deželna zveza kranjskih gasilskih društev pričela z izdajo časopisa *Gasilec*³. Ta zveza se je leta 1912 preimenovala v Slovensko deželno zvezo prostovoljnih gasilskih društev na Kranjskem. Leta 1919 je bila v Ljubljani ustanovljena Jugoslovanska gasilska zveza Ljubljana, ki je vključevala več kot 200 društev z 8000 prostovoljnimi člani. Leta 1934 se je zveza preimenovala v Gasilsko zajednico Dravske banovine.

³ Revija *Gasilec* je v svoji jubilejni številki junija 2007 obširneje prikazala zgodovinski kontekst nastajanja in razvoj gasilskih društev v Sloveniji. Revija, ki ni izhajala le med leti 1941-1947 in je v letih 1947-1991 izhajala pod imenom *Gasilski vestnik*, ima v letu 2008 naklado dobrih 10.000 izvodov.

Leta 1949 je bila ustanovljena Gasilska zveza Slovenije, ki je v skupno organizacijo vključevala tedanjih 1000 gasilskih društev s 54.000 člani. Leta 1963, ko je imela GZS svoj V. kongres, je bilo v 1183 PGD včlanjenih 48.712 članov. Članstvo je po tem obdobju stalno raslo do več kot 133.000 članov v letu 2008 (GZS, 2008:5).

Poslanstvo gasilskih društev je od nekdanj presegalo naloge varstva pred požarom. Društva niso nastajala na pobudo in v skladu s politiko aktualnih oblasti, temveč predvsem spontano kot odgovor samoorganiziranja prebivalcev na različne nevarnosti. Ljudje se v ta društva niso vključevali le zaradi večje varnosti pred požari in drugimi nesrečami, temveč so v njih in prek njih uresničevali tudi svoje kulturne in druge potrebe (Ušeničnik, 1998:163).

6.1.3. Dejavnost gasilstva in intervencije

Naloge gasilstva

Dejavnost gasilskih organizacij obsega operativne dejavnosti (gašenje požarov, reševanje ob prometnih nesrečah, reševanje ob razlitju nevarnih snovi, splošna tehnična pomoč ob drugih nesrečah), izobraževanje in usposabljanje svojih članov, organizacijsko dejavnost (organiziranje prostovoljnega gasilstva, delovanje članic, mladine in veteranov itd), požarno preventivo (usposabljanje drugih, servisiranje gasilnikov, požarna straža), prevoze pitne vode za prebivalstvo in gasilska športna tekmovanja⁴. Pomembno dejavnost predvsem prostovoljnih gasilskih društev predstavljajo tudi področje družbenih in kulturnih dejavnosti v posameznem lokalnem okolju (veselice, parade, pevski zbori, gasilske godbe, dnevi odprtih vrat, večji dogodki ob visokih obletnicah gasilskih organizacij in podobno).

Gasilska služba se glede na svojo operativno pripravljenosti, usposobljenost in opremljenost razvija v splošno reševalno službo, kar pomeni, da v praksi posreduje ob vsakem dogodku, ko je potrebno reševanje ali tehnična in druga pomoč.

Zakon o gasilstvu določa naslednje naloge prostovoljnega gasilskega društva:

- preventivne naloge varstva pred požarom ter druge preventivne naloge na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,
- izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob požarih, naravnih in drugih nesrečah,

⁴ Gasilske športne discipline so v Sloveniji zelo razvite in slovenski gasilci so na zadnjih štirih olimpiadah, ki jih vsako drugo leto organizira CTIF, dosegli skupno 14 medalj. Na zadnji olimpiadi leta 2009 v Ostravi na Češkem so dosegli kar 7 medalj, od tega 4 zlate.

- vzgoja gasilske mladine,
- pomoč občanom na področju varstva pred požarom,
- druge naloge v zvezi z organizacijo in razvojem gasilstva.

Uredba o organiziranju in opremljanju sil za ZRP določa, da gasilske enote opravljajo operativne naloge gasilstva ter druge splošne reševalne naloge na podlagi odločitve pristojnega občinskega, pokrajinskega ali državnega organa v skladu z načrti ter predpisi. Leta 1992 so bile gasilskim enotam podeljene splošne naloge ZRP z Odredbo o prenosu določenih nalog zaščite in reševanja na operativne gasilske enote.

Poleg občinskih nalog gasilske službe Uredba o organiziranju in opremljanju sil za ZRP določa tudi naloge in izvajalce nalog, ki so v državni pristojnosti oziroma naloge širšega družbenega pomena. Te naloge so zaščita in reševanje ob prometnih, industrijskih in drugih nesrečah, pri katerih so prisotne nevarne snovi, pri nesrečah v daljših avtocestnih in drugih cestnih ter železniških predorih, naloge tehničnega reševanja ob nesrečah v prometu in ob nesrečah na tekočih ter stoječih vodah, naloge dekontaminacije poškodovanih z nevarno snovjo ter druge naloge zaščite in reševanja širšega pomena. Naloge širšega pomena sofinancira URSZR po predpisanih merilih.

Uredba določa tudi načine izvajanja nalog požarnega varovanja industrijskih in drugih objektov, ki so požarno bolj ogroženi in ki jih gasilske enote lahko opravljajo v skladu s predpisi o gasilstvu in varstvu pred požarom na podlagi pogodb z gospodarskimi družbami.

Gasilske enote na poplavnih območjih oziroma na območjih, kjer so večje tekoče ali stoječe vode, lahko organizirajo tudi določeno število ekip za reševanje na vodi in iz vode.

Gasilske organizacije lahko na podlagi Zakona o varstvu pred požarom po pooblastilu opravljajo še naslednje naloge varstva pred požarom:

- usposabljanje zaposlenih za varstvo pred požarom ter usposabljanje odgovornih s posebnimi pooblastili za izvajanje ukrepov varstva pred požarom,
- priprava ocen požarne ogroženosti,
- priprava požarnih redov,
- priprava ukrepov varstva pred požarom v stanovanjskih, poslovnih in industrijskih objektih,
- opravljanje požarne straže,

- vzdrževanje gasilnih aparatov,
- pregledovanje in preizkušanje vgrajenih sistemov aktivne požarne zaščite.

Pri zakonsko določenih nalogah gasilskih enot zakonodajalec nikjer ne določa razlik pri opravljanju nalog glede na način organiziranosti gasilske službe.

Intervencije

Gasilci so najpomembnejša in najštevilčnejša reševalna služba. To dokazujejo intervencije gasilcev ob velikih poplavah 1990 in 1998, ob potresih na severnoprimeškem področju leta 1998 ter 2004, ob plazju v Logu pod Mangartom leta 2000 ter ob drugih plazovih, ob pojavu hruševega ožiga, ob nevarnostih za izbruh parkljevke in ptičje gripe, ko so gasilci opravljali nalogo razkuževanja na vstopno-izstopnih točkah, ob neurjih leta 2005 in 2008. Pomembnost organizacije se je pokazala ob poplavah jeseni leta 2007, ko je na prizadetih območjih pri odpravi posledic poplav sodelovalo preko 9400 gasilcev, od tega 3700 v Železnikih. V letih 2003 in 2006 so gasili velika požara na Krasu, leta 2003 je požar gasilo 1600 gasilcev, leta 2006, ko je požar zajel skupaj 950 ha površine, ga je skupaj gasilo 2800 gasilcev (GZS; 2008b:1).

Tabela 6.1: Intervencije gasilcev.

Leto	Št. intervencij	Št. prost. gasilcev	Št. poklic. gasilcev	Skupaj št. gasilcev	Št. intervencij	Št. prost. gasilcev	Št. poklic. gasilcev	Skupaj št. gasilcev
	1996				1997			
Naravne in druge nesreče	ni podatka				ni podatka			
Nesreče v cest. prometu	ni podatka				ni podatka			
Nesreče z nevar. snovmi	ni podatka				ni podatka			
Požari v naravi	1079	4.306	2.580	6.886	1.563	8.191	3.573	11.764
Požari v objektih	1403	10.529	4.509	15.038	1.649	12.944	4.756	17.700
Požari na promet. sredst.	372	752	955	1.707	427	884	983	1.867
Drugi požari	ni podatka				ni podatka			
Eksplozije	ni podatka				ni podatka			
Ostala tehnična pomoč	ni podatka				ni podatka			
SKUPAJ	2.854			23.631	3.639			31.331
Oskrba z vodo v m ²	ni podatka				ni podatka			

Leto	Št. intervencij	Št. prost. gasilcev	Št. poklic. gasilcev	Skupaj št. gasilcev	Št. intervencij	Št. prost. gasilcev	Št. poklic. gasilcev	Skupaj št. gasilcev
	1998				1999			
Naravne in druge nesreče	471	5.782	536	6.318	369	2.069	606	2.675
Nesreče v cest. prometu	386	710	1.087	1.797	786	1.389	2.627	4.016
Nesreče z nevar. snovmi	393	793	1.021	1.814	486	724	1.340	2.064
Požari v naravi	2.466	16.134	3.859	19.993	990	4.929	1.573	6.502
Požari v objektih	1.567	12.425	3.811	16.236	1.497	11.452	3.748	15.200
Požari na promet. sredst.	469	1.071	1.077	2.148	471	110	1.033	1.143
Drugi požari	690	973	1.531	2.504	624	110	1.223	1.333

Eksplodizije	ni podatka		11	
Ostala tehnična pomoč	3.795	10.847	2.932	6.854
SKUPAJ	10.237	61.657	8.166	39.787
Oskrba z vodo v m2	55.144		35.995	

Leto	Št. intervencij	Št. prost. gasilcev	Št. poklic. gasilcev	Skupaj št. gasilcev	Št. intervencij	Št. prost. gasilcev	Št. poklic. gasilcev	Skupaj št. gasilcev
	2000				2001			
Naravne in druge nesreče	285	2.912	413	3.325	222	1.062	301	1.363
Nesreče v cest. prometu	852	1.892	2.595	4.487	839	2.002	2.591	4.593
Nesreče z nevar. snovmi	395	886	982	1.868	450	1.065	1.078	2.143
Požari v naravi	2.246	12.355	3.383	15.738	1.464	7.809	2.508	10.317
Požari v objektih	1.591	13.314	4.219	17.533	1.621	14.193	3.820	18.013
Požari na promet. sredst.	631	1.675	1.613	3.288	576	1.736	1.649	3.385
Drugi požari	703	1.603	1.500	3.103	721	1.372	1.812	3.184
Eksplodizije	21				18			
Ostala tehnična pomoč	2.201			5.873	2.198			5.646
SKUPAJ	8.925			55.215	8.109			48.644
Oskrba z vodo v m2	77.627				49.326			

Leto	Št. intervencij	Št. prost. gasilcev	Št. poklic. gasilcev	Skupaj št. gasilcev	Št. intervencij	Št. prost. gasilcev	Št. poklic. gasilcev	Skupaj št. gasilcev
	2002				2003			
Naravne in druge nesreče	393	2.147	492	2.639	367	1.803	502	2.305
Nesreče v cest. prometu	1.035	2.583	3.195	5.778	1.211	3.319	3.490	6.809
Nesreče z nevar. snovmi	413	1.104	960	2.064	405	850	1.100	1.950
Požari v naravi	1.874	11.563	2.828	14.391	2.820	20.169	4.202	24.371
Požari v objektih	1.518	14.272	3.701	17.973	1.808	16.749	4.464	21.213
Požari na promet. sredst.	634	1.905	1.593	3.498	613	2.090	1.482	3.572
Drugi požari	736	1.357	1.904	3.261	824	1.841	1.993	3.834
Eksplodizije	17				21			
Ostala tehnična pomoč	2.884			7.339	2.546			6.767
SKUPAJ	9.504			56.943	10.615			70.821
Oskrba z vodo v m2	47.045				103.497			

Leto	Št. intervencij	Št. prost. gasilcev	Št. poklic. gasilcev	Skupaj št. gasilcev	Št. intervencij	Št. prost. gasilcev	Št. poklic. gasilcev	Skupaj št. gasilcev
	2004				2005			
Naravne in druge nesreče	665	4.167	807	4.974	171	6.477	602	7.079
Nesreče v cest. prometu	1.356	3.893	4.116	8.009	1.531	4.553	4.091	8.644
Nesreče z nevar. snovmi	446	973	1.042	2.015	686	1.049	1.215	2.264
Požari v naravi	986	3.872	1.909	5.781	2.203	10.786	3.949	14.735
Požari v objektih	1.671	14.657	4.202	18.859	1.985	16.375	5.353	21.728
Požari na promet. sredst.	536	1.605	1.489	3.094	521	2.088	1.508	3.596
Drugi požari	728	1.367	1.834	3.201	statistika ne zajema			
Eksplodizije	14				22	113	76	189
Ostala tehnična pomoč	2.111			6.206	1.613	1846	3.238	5.084
SKUPAJ	8.513			52.139	8.732			63.319
Oskrba z vodo v m2	25.863				37.864			

Leto	Št. intervencij	Št. prost. gasilcev	Št. poklic. gasilcev	Skupaj št. gasilcev	Št. intervencij	Št. prost. gasilcev	Št. poklic. gasilcev	Skupaj št. gasilcev
	2006				2007			
Naravne in druge nesreče	165	4.060	492	4.552	188	12.572	752	13.324
Nesreče v cest. prometu	2.122	6.244	5.753	11.997	2.098	6.492	6.166	12.658
Nesreče z nevar. snovmi	649	1.409	1.525	2.934	780	1.406	1.747	3.153
Požari v naravi	2.353	15.677	4.496	20.173	2.762	16.880	5.358	22.238
Požari v objektih	2.029	19.183	6.628	25.811	2.043	21.632	6.661	28.293
Požari na promet. sredst.	599	2.463	1.852	4.315	574	2.677	1.934	4.611
Drugi požari	statistika ne zajema				statistika ne zajema			
Eksplozije	22	130	13	143	26	103	87	190
Ostala tehnična pomoč	1.900	2560	4.116	6.676	1.859	2800	4.278	7.078
SKUPAJ	9.839			76.601	10.330			91.545
Oskrba z vodo v m ²	70.069				51.611			

Vir:URSZR (2005) in SPIN.

6.1.4. Organiziranje in financiranje gasilstva

Gasilstvo je po Zakonu o gasilstvu obvezna javna služba, katere nemoteno dejavnost zagotavljata lokalna skupnost in država. V skladu z zakonom občine predpišejo opravljanje javne gasilske službe in določijo izvajalce javne gasilske službe in okvir njihovega delovanja.

Zakonska določitev organiziranosti

Gasilstvo se organizira in opravlja na podlagi Zakona o gasilstvu in Zakona o varstvu pred požarom. ZVNDN povezuje gasilstvo v enoten sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in je krovni zakon na tem področju. Prostovoljna gasilska dejavnost se izvaja v skladu z Zakonom o društvih. Poklicne gasilske enote večinoma delujejo kot javni zavodi, ki jih opredeljuje Zakon o zavodih.

Po Zakonu o gasilstvu so gasilske enote poklicne ali prostovoljne, glede na območje delovanja pa so teritorialne in industrijske. Gasilske enote so organizirane kot:

- poklicne gasilske enote,
- prostovoljne gasilske enote v gasilskih društvih ter
- gasilske enote v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah.

Način izvajanja javne gasilske službe določa lokalna skupnost. Pristojni občinski organ za opravljanje javne gasilske službe v skladu z Zakonom o gasilstvu določi obseg in način opravljanja, obdobje opravljanja in nadzor nad izvajanjem javne gasilske službe.

Sprememba Zakona o gasilstvu v letu 2005 je uvedla pogodbo o opravljanju javne gasilske službe za prostovoljna gasilska društva. S pogodbo občina, pristojna gasilska zveza ter prostovoljna gasilska društva določijo izvajalce javne gasilske službe, področja delovanja posameznih gasilskih enot, finančna sredstva ter plan porabe teh sredstev in način nadzora nad porabo sredstev. Zakon določa, da se na podlagi pristojnega občinskega organa in pogodbe o opravljanju javne gasilske službe v izvajanje javne gasilske službe vključi tudi industrijska gasilska enota. Občina lahko pooblasti gospodarsko družbo, zavod in drugo organizacijo, v kateri je primerna gasilska enota, za opravljanje nalog gasilstva. Sopotpisnik pogodbe je lahko tudi pristojna (občinska) gasilska zveza, ki opravlja nalogo usklajenega razvoja prostovoljnih gasilskih društev na svojem območju.

Gasilstvo se v občini organizira v skladu z merili iz Zakona o gasilstvu ter Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP. Uredba razvršča gasilske enote v sedem kategorij z eno podkategorijo v I. kategoriji. Uredba predpisuje merila za organiziranje in opremljanje gasilskih enot.

Gasilske enote I., II. in III. kategorije se organizirajo kot prostovoljne gasilske enote, enote IV. in V. kategorije kot prostovoljne gasilske enote ali kot prostovoljne enote s poklicnim jedrom, gasilske enote VI. in VII. kategorije pa kot poklicne enote. Sprememba uredbe v letu 2007 je uvedla, da se gasilske enote I. kategorije, ki ne morejo zagotavljati predpisanega najmanjšega števila operativnih gasilcev in so manj kot šest minut vožnje oddaljene od gasilske enote višje kategorije ali druge gasilske enote, prekategorizirajo v gasilske enote I.a kategorije. Gasilske enote I.a kategorije izvajajo intervencije skupaj z gasilsko enoto višje kategorije oziroma z drugo gasilsko enoto na operativnem območju, ki jima je določeno kot skupno operativno območje. V vsaki občini je gasilska enota najvišje kategorije določena kot osrednja gasilska enota.

Uredba določa najmanjše število operativnih gasilcev in minimalno standardno opremo gasilske enote glede na kategorizacijo. Oprema je določena s tipiziranimi gasilskimi vozili. Dodatna oprema teritorialnih gasilskih enot je določena tudi za gašenje požarov v naravnem okolju. Osrednje gasilske enote so lahko glede na ogroženost v občini opremljene tudi z zahtevnejšimi ali drugimi gasilskimi vozili, kot so določena v uredbi.

Razvrstitev gasilske enote na podlagi teh meril opravi župan na predlog gasilskega poveljstva občine in občinske strokovne službe. Vsaki gasilski enot lahko župan na predlog gasilskega

poveljstva občine ali strokovne občinske službe glede na ogroženost njenega operativnega območja določi tudi dodatno gasilsko zaščitno in reševalno opremo.

Uredba določa tudi čas prvih izvozov gasilskih enot po kategorijah. Gasilske enote I. kategorije morajo zagotoviti prvi izvoz praviloma v 15 minutah. Gasilske enote II. kategorije morajo zagotoviti izvozni čas v 10 minutah, enote III., IV. in V. kategorije pa v 5 minutah. Čas prvega izvoza gasilskih enot VI. in VII. kategorije je 1 minuta.

Naloge lokalne skupnosti

Težišče organiziranja, financiranja in delovanja gasilske službe je v lokalni skupnosti. Način izvajanja javne gasilske službe določa edino lokalna skupnost. Zagotavljanje izvajanja javne gasilske službe spada v Zakonu o lokalni samoupravi v občinsko domeno med njene izvirne naloge. Zakon občini predpisuje skrb za požarno varnost in organizacijo reševalne pomoči ter določitev izvajanje javne službe gasilstva.

V skladu z Zakonom o gasilstvu občina določi predvsem obseg in način opravljanja javne gasilske službe, začetek in obdobje opravljanja javne gasilske službe, organizacijo javne gasilske službe ter nadzor nad izvajanjem.

Zakon o gasilstvu nalaga občini, da zagotavlja sredstva za:

- redno delovanje gasilskih enot,
- gasilsko zaščitno in reševalno opremo,
- vzdrževanje in obnavljanje gasilskih sredstev in opreme,
- izobraževanje in dopolnilno usposabljanje gasilcev,
- gradnjo in vzdrževanje objektov in prostorov za delovanje gasilstva,
- povračilo škode, ki so jo imeli gasilci pri opravljanju nalog gasilstva in drugih nalog ter opravljanje drugih dejavnosti gasilskih organizacij.

Zakon o gasilstvu določa, da mora občina sprejeti akt o kategorizaciji gasilskih enot na svojem področju ter v svojih načrtih zaščite in reševanja predpiše enotno obveščanje in aktiviranje gasilskih enot. Občina s prostovoljnimi gasilskimi društvi podpiše pogodbo o opravljanju javne gasilske službe.

Naloge države

Zakon o gasilstvu nalaga državi na področju gasilstva, da:

- ustanovi in zagotovi delovanje gasilske šole za izobraževanje in usposabljanje kadrov v gasilstvu,
- sofinancira naloge zaščite in reševanja, ki so širšega pomena, zlasti pri nesrečah v prometu, nesrečah z nevarnimi snovmi, reševanju na in iz vode ter reševanju v avtocestnih predorih,
- zagotavlja del sredstev za znanstveno-raziskovalno dejavnost na področju gasilstva ter za razvijanje gasilske zaščitne in reševalne opreme,
- zagotavlja pogoje za delovanje GZS in ZSPG,
- zagotavlja skladen razvoj gasilstva v državi in pogoje za posodabljanje gasilske zaščitne in reševalne opreme,
- zagotavlja delovanje sistema obveščanja in alarmiranja na območju države in posameznih geografsko ali kako drugače povezanih širših območjih državnega ozemlja.

Država je z Uredbo o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP imenovala gasilske enote širšega pomena. Teh enot je po celotni Sloveniji 44 in opravljajo naloge zaščite in reševanja ob prometnih, industrijskih in drugih nesrečah, pri katerih so prisotne nevarne snovi, nesrečah v daljših avtocestnih in drugih cestnih ter železniških predorih, naloge tehničnega reševanja ob nesrečah v prometu in ob nesrečah na tekočih in stoječih vodah.

Naloge širšega pomena se opravljajo in financirajo na podlagi pogodbe, ki jo posamezna gasilska enota podpiše z URSZR. Financiranje po tej pogodbi se izvaja po merilih, ki vsebujejo stroške opremljanja, usposabljanja in izvajanja nalog zaščite, reševanja in pomoči. Na podlagi Zakona o gasilstvu mora URSZR pred sklenitvijo pogodbe obvestiti o tem pristojen občinski organ, kjer gasilska enota izvaja javno gasilsko službo.

V nesrečah širšega obsega se lahko aktivirajo gasilske enote izven območja občine, v kateri se je zgodila nesreča. V primeru, da je bila taka intervencija izvršena na podlagi državnega načrta zaščite in reševanja oziroma na podlagi odločitve pristojnega regijskega ali državnega poveljnika CZ, se stroški intervencije teh gasilskih enot krijejo iz proračuna Republike Slovenije.

Organiziranost prostovoljnega gasilstva

Slovensko prostovoljno gasilstvo je zelo množično organizirano. Po podatkih je maja 2008 v Sloveniji delovalo 1295 prostovoljnih gasilskih društev in 68 prostovoljnih industrijskih gasilskih

društev. V ta prostovoljna gasilska društva je bilo vključenih več kot 133.000 članov, v industrijska prostovoljna gasilska društva pa 3300 članov. GZS je v gradivu za svoj 15. kongres GZS maja 2008 navedla, da je število operativnih gasilcev skoraj 40.000. Prostovoljna gasilska društva se povezujejo v 116 gasilskih zvez, ki se združujejo v GZS (GZS, 2008:6).

Glede na število je operativnih gasilcev v Sloveniji 20 na tisoč prebivalcev. Ušeničnik (1998:167) je v svoji analizi gasilstva upošteval 44.078 gasilcev, kar je v povprečju 22,16 gasilca na tisoč prebivalcev oziroma 2,2 gasilca na km². Obe razmerji nas uvrščata v krog držav z največjim številom prostovoljnih gasilcev.

Največ gasilcev je na Dolenjskem (52,8 operativnih gasilcev na 1000 prebivalcev), v Prekmurju (48,7) in Podravju (37), najmanj pa na obali (7,9), vzhodni Štajerski (10,1) in severni Primorski (11,9). V submediteranskem delu države, kjer je požarna ogroženost naravnega okolja največja, je operativnih gasilcev najmanj. Povprečna oddaljenost gasilskih enot od osrednje gasilske enote v posamezni lokalni skupnosti je 6,63 km. Povprečna oddaljenost posamezne gasilske enote od najbližje sosednje gasilske enote pa znaša 3,87 km. Gostota gasilskih enot je največja v Pomurju, kjer znaša povprečno oddaljenost posamezne gasilske enote od najbližje sosednje gasilske enote 1,95 km. Najdaljša oddaljenost med gasilskimi enotami je v severnem Primorskem (7,70 km) in na obali (6,82 km) (Ušeničnik, 1998:167).

Množičnosti prostovoljno gasilstvo ne izgublja. Po podatkih GZS je v Sloveniji danes več članov prostovoljnih gasilskih društev kot kadarkoli doslej. Število prostovoljnih gasilskih društev je stabilno, medtem je število industrijskih prostovoljnih gasilskih društev v upadanju. Reforma sistema lokalnih skupnosti v Sloveniji je povečala število gasilskih zvez.

Tabela 6.2: Organiziranost prostovoljnega gasilstva

Leto	Št. GZ	Št. PGD	Št. PIGD	Št. članov
1963	61	1183	196	48.712
1968	58	1128	181	51.246
1972	58	1331	148	51.746
1976	58	1170	160	65.384
1980	58	1206	177	82.229
1984	65	1245	187	97.117
1988	63	1275	192	108.082
1993	60	1282	172	108.279

1998	86	1297	108	119.110
2003	110	1293	83	123.087
2008	116	1295	68	133.065

Vir: GZS (2008:5).

Prostovoljni gasilci uporabljajo za napredovanje sistem činov in nazivov specialnosti, kot ga predpisuje Pravilnik o gasilskih uniformah, oznakah, činih, opremi ter izkaznicah na podlagi Zakona o gasilstvu.

Čini prostovoljnih gasilcev so:

- gasilec, gasilec I. stopnje, gasilec II. stopnje,
- nižji gasilski častnik, nižji gasilski častnik I. stopnje, nižji gasilski častnik II. stopnje,
- gasilski častnik, gasilski častnik I. stopnje, gasilski častnik II. stopnje,
- višji gasilski častnik, višji gasilski častnik I. stopnje, višji gasilski častnik II. stopnje,
- visoki gasilski častnik, visoki gasilski častnik I. stopnje, visoki gasilski častnik II. stopnje.

Nazivi specialnosti za prostovoljce gasilce so: gasilec za izvajanje notranjih požarov, strojnik, strojnik avtolestve, orodjar, uporabnik dihalnega aparata, uporabnik radijskih postaj, skrbnik radijskih postaj, tehnični reševalec, tehnični reševalec pri helikopterskih intervencijah, reševalec ob nesrečah z nevarno snovjo, reševalec na vodi, bolničar, sodnik, predavatelj, inštruktor, informatik, mentor mladine, vodja mladine, vodja mladine v GZ, vodja članic. Posebej se označujejo tudi mlajši pionirji gasilci, starejši pionirji gasilci, mladinci gasilci in gasilci pripravniki.

Na organizacijsko-preventivnem področju so čini častnikov razširjeni; to so:

- višji gasilski častnik organizacijske smeri,
- višji gasilski častnik I. stopnje organizacijske smeri,
- višji gasilski častnik II. stopnje organizacijske smeri,
- visoki gasilski častnik organizacijske smeri,
- visoki gasilski častnik I. stopnje organizacijske smeri,
- višji gasilski častnik II. stopnje organizacijske smeri.

Zakon o gasilstvu določa, da se lahko v prostovoljnih gasilskih enotah ustanovi poklicno jedro s poklicnimi gasilci kot sestavnim delom prostovoljne gasilske enote. Poklicna jedra se lahko organizirajo tudi pri gasilski zvezi, če tako odločijo člani gasilske zveze in občina.

Gasilska društva in gasilske zveze

Gasilska društva se povezujejo v zvezo društev na občinskem oziroma medobčinskem ter na regijskem nivoju. Gasilskih regij je 16. Najvišja oblika povezovanja društev in zvez je GZS. Zakon o gasilstvu določa, da je za opravljanje javne gasilske službe lahko določena le tista prostovoljna gasilska enota, ki se preko gasilskih zvez povezuje v GZS.

Gasilska društva vodi predsednik, za operativno dejavnost pa je imenovan poveljnik prostovoljnega gasilskega društva.

Zakon o gasilstvu določa, da gasilske zveze opravljajo organizacijske in strokovne naloge gasilstva, zlasti v zvezi z:

- načrtnim kadrovanjem in usposabljanjem gasilcev,
- načrtovanjem in usklajenim razvojem ter opremljanjem gasilskih enot v skladu s predpisanimi merili,
- načrtovanjem in usklajevanjem uporabe gasilskih enot gasilskih organizacij, ki so članice zveze,
- povezovanjem med članicami gasilske zveze in občinami na območju, na katerem deluje gasilska zveza,
- izvajanjem nalog, ki so jih nanje prenesle država ali občine,
- drugimi organizacijskimi in razvojnimi nalogami gasilstva.

Gasilske zveze imenujejo poveljnike gasilskih zvez in regijske gasilske poveljnike, ki so člani pristojnih štabov CZ. Gasilska zveza daje mnenje k letnim programom usposabljanja operativnih gasilcev in k programu opremljanja prostovoljnih gasilskih enot prostovoljnih gasilskih društev.

Zakon o gasilstvu določa, da sredstev iz proračuna RS ni mogoče uporabiti za financiranje programov usposabljanja ali nabavo gasilske zaščitne in reševalne opreme, če za izvedbo usposabljanja oziroma nabavo gasilske zaščitne in reševalne opreme ni bilo dano pozitivno mnenje pristojne gasilske zveze iz prvega odstavka tega člena. Pristojnosti gasilske zveze ima po Zakonu o gasilstvu lahko le tista gasilska zveza, ki je vključena v GZS.

Gasilska zveza Slovenije

Najvišja oblika združevanja gasilskih društev in njihovih zvez je GZS. GZS je pravna oseba zasebnega prava, ki s svojimi pravili določi organiziranost, naloge in pristojnosti svojih organov. GZS je članica mednarodne gasilske organizacije CTIF (fr. Comité Technique International de prévention et d'extinction du Feu).

Namen delovanja GZS je, da kot najvišja oblika povezovanja prostovoljnih gasilskih društev, prostovoljnih industrijskih gasilskih društev in njihovih zvez uresničuje skupne in posebne interese članic na področju gasilstva, opredeljenega v strategiji delovanja GZS, in opravlja naloge, za katere jo pooblasti država (Statut GZS).

Statut GZS kot cilje delovanja zveze našteva:

- zagotavljanje strokovne usposobljenosti in usklajenega razvoja članic za učinkovito požarno varnost v državi,
- skrb za organiziranost svojih članic in status gasilca,
- zagotavljanje povezovanja gasilstva v sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v državi,
- zagotavljanje mednarodnega povezovanja z drugimi gasilskimi organizacijami v svetu,
- zagotavljanje ohranjanja gasilskih vrednot in tradicije, spoštovanje osebnosti članov in dobrih medsebojnih odnosov kot pomembnih vrednot društvenega življenja,
- opravljanje nalog gasilstva kot dejavnosti, ki je v javnem interesu in je humanitarne narave.

Naloge GZS so poleg društvenih nalog tudi naloge, za katere jo pooblasti minister, zlasti pa:

- določene strokovno-tehnične naloge varstva pred požarom,
- organizacijske in druge naloge, s katerimi se zagotavlja razvoj prostovoljnega gasilstva v državi in njegovo mednarodno povezovanje z drugimi gasilskimi organizacijami v svetu,
- izdajanje strokovne literaturo o varstvu pred požarom in gasilstvu.

Organi GZS so kongres, plenum, upravni odbor, nadzorni odbor, arbitražna.

Kongres je najvišji organ GZS za volitve, programske usmeritve in manifestacijo in se sestaja vsakih pet let. Plenum je najvišji organ GZS med dvema kongresoma, razen za volitve, programske usmeritve in manifestacijo, kar je v pristojnosti kongresa. Redno zasedanje se sklicuje vsaj enkrat letno. Plenumu so odgovorni vsi drugi organi GZS.

Upravni odbor GZS ima 41 članov, je operativno-izvršilni in strokovno-tehnični organ GZS, ki vodi delo GZS med sejami plenuma. Delo upravnega odbora vodi predsednik GZS, v njegovi odsotnosti pa poveljnik. Predsednika nadomeščajo pri posameznih nalogah namestnik in podpredsedniki GZS, poveljnika pa namestnik in podpoveljniki GZS.

Upravni odbor sestavljajo: predsednik, namestnik predsednika, poveljnik, namestnik poveljnika, predstavnik mladine, predstavnica članic, predstavnik veteranov in člani. Člana upravnega odbora sta po dva predstavnika regije, od katerih je eden regijski poveljnik. Upravni odbor skrbi za izvajanje, izpolnitev in uveljavljanje programskih usmeritev kongresa in plenuma, letnih programov ter finančnih načrtov GZS. Za svoje delo je odgovoren plenumu in kongresu. Upravni odbor ima za operativne zadeve organiziran štab operative, za organizacijsko področje pa izvršilni odbor. Za izvajanje operativno-izvršilnih in strokovno-tehničnih zadev lahko imenuje stalne in občasne svete ali komisije.

Nadzorni odbor ima pet članov, od katerih je eden predsednik nadzornega odbora. Predsednika in člane nadzornega odbora izvoli kongres. Za reševanje sporov med člani GZS in med GZS ter njenimi člani se organizira v okviru GZS stalna arbitraža.

Predsednik GZS je zakoniti zastopnik GZS, vodi delo zveze, jo zastopa in predstavlja. Je odredbodajalec finančnega in materialnega poslovanja zveze. Odgovoren je za delovanje in za zakonitost poslovanja GZS. Predsednik GZS je tudi predsednik upravnega odbora, ga sklicuje in vodi njegovo delo. Ima pravico sodelovati na sejah vseh organov GZS.

Po statutu GZS je kandidat za predsednika zveze lahko uveljavljen dolgoleten član prostovoljne gasilske organizacije, ki ima najmanj čin »višji gasilski častnik« ali »višji gasilski častnik organizacijske smeri« in najmanj VI. stopnjo splošne izobrazbe. Mandatna doba predsednika je 5 let z možnostjo, da opravlja največ dva mandata. V njegovi odsotnosti ga nadomešča namestnik predsednika.

Poveljnik opravlja strokovno-tehnične naloge GZS in je zanje odgovoren v skladu s pravili gasilske službe. Predlog kandidatov za poveljnika oblikuje kandidacijska komisija, ki jo za volitve na kongresu imenuje plenu. Kandidat postane tisti, ki ima podporo svoje gasilske zveze in dobi še podporo najmanj ene petine gasilskih zvez, ki so posredovale mnenje za enega od kandidatov. Poveljnik je za svoje delo odgovoren predsedniku, upravnem odboru, plenumu in

kongresu. Mandatna doba poveljnika je 5 let. V njegovi odsotnosti ga nadomešča namestnik poveljnika. Predsednik GZS je Anton Koren, poveljnik pa Matjaž Klarič.

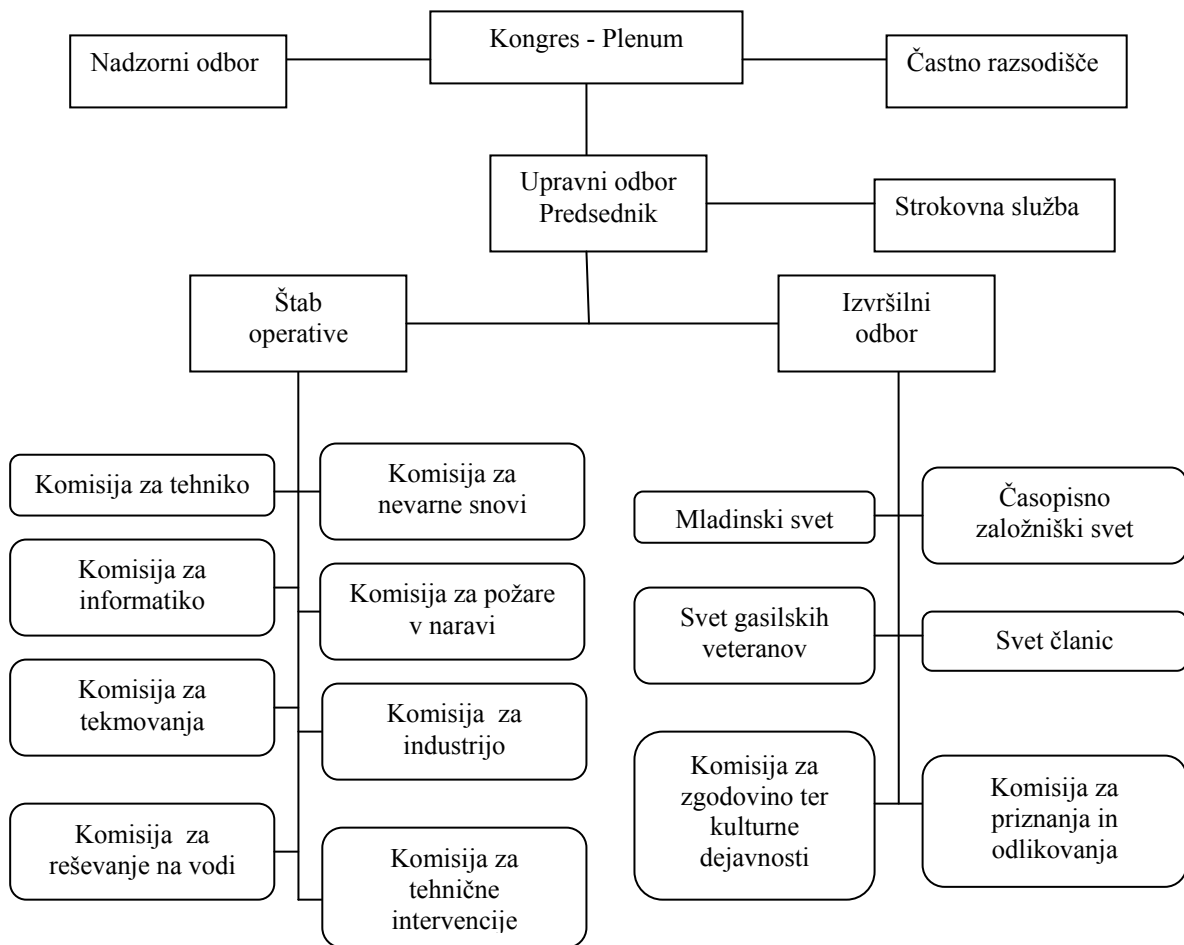
Za opravljanje strokovno-tehničnih del, izobraževanja, za izvajanje programov usposabljanja prostovoljnih gasilskih kadrov, vodenje predpisanih evidenc, organizacijo izdajanja glasila Gasilec in strokovne literature, prodajo gasilskih artiklov in literature, vodenje arhiva, muzejsko dejavnost, vodenje računovodstva ter za tehnična in administrativna dela je organizirana strokovna služba. Strokovno službo vodi poveljnik GZS, ki je za svoje delo odgovoren predsedniku. Za vodenje evidence o društvih, njihovem članstvu, usposobljenosti ter opremljenosti ima GZS uvedeno aplikacijo Vulkan.

Pogoje za delovanje GZS v skladu z Zakonom o gasilstvu zagotavlja država oziroma URZSR. Poleg proračuna URZSR GZS v manjši meri pridobiva sredstva tudi iz proračuna Ministrstva za kulturo, Ministrstva za šolstvo in šport. Dodatna sredstva pridobiva GZS tudi z založniško dejavnostjo in prodajo gasilskih artiklov.

GZS krije stroške svojega delovanja:

- od prihodkov iz proračuna RS,
- iz sredstev požarnega sklada,
- s članarino članic,
- s članarino za gasilski muzej,
- s prispevki članic,
- s prispevki sponzorjev in donatorjev,
- s prihodki od izvajanja javnih pooblastil,
- s prihodki od izvajanja storitev iz domačih in mednarodnih razpisov,
- s prihodki iz založniške dejavnosti,
- iz drugih virov.

Slika 6.1: Organizacijska struktura GZS



Vir: Statut GZS.

Organiziranje poklicnega gasilstva

Poklicno gasilstvo v Sloveniji sestavlja 13 poklicnih gasilskih enot, ki so jih kot javni zavod ustanovile občine Ajdovščina, Celje, Jesenice, Koper, Kranj, Krško, Ljubljana, Maribor, Nova Gorica, Novo mesto, Ravne na Koroškem, Sežana in Trbovlje ter gasilski enoti, ki sta organizirani kot poklicni industrijski gasilski enoti v podjetju in imata prav tako status javne gasilske službe (Helios tovarna barv, lakov in umetnih smol, Količevo d.o.o., Center požarne varnosti Domžale in EKO-NAFTA d.o.o., Poklicna industrijska gasilska enota⁵.)

Gasilski javni zavodi v Sloveniji s svojimi celotnimi nazivi so:

- Poklicna gasilska enota Celje,
- Javni zavod – Gasilska brigada Koper,
- Gasilska brigada Ljubljana,

⁵ EKO-NAFTA d.o.o. Poklicna gasilska enota nima statusa javne gasilske službe v občini Lendava, izvaja pa naloge širšega pomena, ki jih sofinancira država.

- Javni zavod Gasilsko reševalna služba Kranj,
- Javni zavod za gasilsko in reševalno službo Gasilska enota Nova Gorica,
- Gasilsko reševalni center Ajdovščina,
- Gasilsko reševalni center Novo mesto,
- Koroški gasilski zavod Ravne na Koroškem,
- Gasilski zavod Trbovlje,
- Poklicna gasilska enota Krško,
- Gasilsko reševalna služba Jesenice,
- Javni zavod za zaščito in požarno reševanje Maribor,
- Zavod za gasilno in reševalno službo Sežana,

V gasilskih javnih zavodih je zaposlenih skupno 630 delavcev, od tega okoli 570 gasilcev. Drugi ne opravljajo operativnih nalog gasilstva, temveč se ukvarjajo s servisno dejavnostjo ali pa opravljajo administrativne-tehnične naloge.

V občinah, kjer delujejo teritorialne poklicne enote, le-te na podlagi občinskih načrtov varstva pred požari izvajajo gasilsko javno službo skupaj s prostovoljnimi gasilskimi enotami. V občinskih načrtih varstva pred požari je določen način aktiviranja vseh enot, ki sestavljajo javno gasilsko službo. V teh občinah so poklicne enote imenovane kot osrednje gasilske enote v občinah, imajo najvišjo kategorijo in so tudi prve aktivirane. Na intervenciji so prostovoljne gasilske enote aktivirane za dodatno podporo.

Večina javnih poklicnih zavodov ima za opravljanje javne gasilske službe podpisane sporazume tudi s sosednjimi občinami. Primeri takega sodelovanja so predvsem pri poklicnih gasilskih enotah, kjer se je občina, ki je bila ustanoviteljica gasilske enote, razdrobila na več manjših. V določenih primerih je bilo že ob ustanovitvi poklicnega gasilskega zavoda več občin soustanoviteljic (GB Koper).

Že pregled nazivov posameznih javnih zavodov nakazuje na dejstvo, da so poklicni gasilci in njihova organiziranost v zavodih predvsem v pristojnost lokalnih skupnosti. Organiziranost in delovanje posamezne enote se je izvajalo v vsaki enoti ločeno in samo zase.

Javni zavodi za gasilsko dejavnost

Večina poklicnih gasilskih enot v Sloveniji, ki so teritorialne gasilske enote in opravljajo javno gasilsko službo, je organiziranih kot javni zavod. Ti so ustanovljeni z občinskim Odlokom o ustanovitvi javnega zavoda. Njihovo organizacijo določa statut zavoda.

Javni zavodi so pravne osebe, ki nastopajo v pravnem prometu samostojno v svojem imenu in za svoj račun ter sklepajo pogodbe in druge pravne posle v okviru dejavnosti, ki so vpisane v sodni register. Kot soustanoviteljica občina zagotavlja sredstva za delo in razvoj zavoda, spremlja in usklajuje dejavnost zavoda s programom in načrtom občine, daje soglasje k statutu in statusnim spremembam zavoda, imenuje in razrešuje direktorja zavoda in imenuje člane zavoda, ki zastopajo ustanovitelja. Zavod brez predhodnega soglasja ustanovitelja ne more sklepati pravnih poslov v zvezi z nepremičnim premoženjem.

Sredstva za delo zavoda so poleg proračunskih sredstev občine še plačila za storitve in blago, ki jih zavod proda na trgu, ter drugi viri v skladu s predpisi. Premoženje, s katerim razpolaga in ga uporablja za opravljanje dejavnosti javnega zavoda, je last ustanovitelja. Zavod lahko razpolaga s premičnim premoženjem, z nepremičnim pa samo po predhodnem soglasju ustanovitelja. Morebitne presežke prihodkov nad odhodki zavoda lahko zavod nameni izključno za razvoj svoje osnovne dejavnosti, največkrat po predhodnem soglasju ustanovitelja.

Pri dejavnosti javnih zavodov razlikujemo temeljno in dopolnilno dejavnost. Prva je brezplačno zagotavljanje storitve javne službe. Cena javne službe ni tržna kategorija in se oblikuje po javnopravnih pravilih. Dopolnilna dejavnost pa je prodaja blaga in storitev javne službe na trgu po tržnih cenah. Dejavnost je zunaj zakonsko določenega obsega storitev v dejavnosti, ki je neposredno povezana z izvajanjem dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. Dopolnilne dejavnosti javnih zavodov so zapisane v odlokih o ustanovitvi javnih zavodov in v sodni register. Ta so vzdrževanje, servisiranje in tehnično pregledovanje gasilsko-tehničnih reševalnih in zaščitnih naprav in opreme, proizvodnja in trgovina na drobno z gasilsko zaščitno in reševalno opremo, storitve in prevozi v cestnem promet, izdelava varnostnih protipožarnih načrtov in elaboratov in podobno.

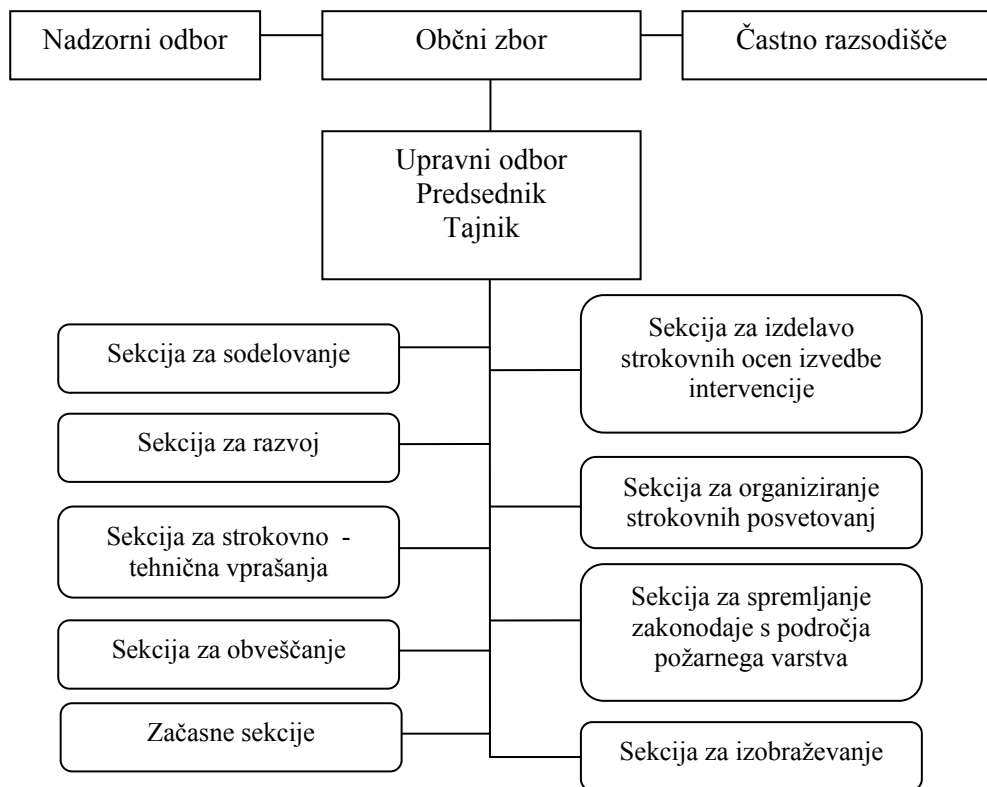
Združenje slovenskih poklicnih gasilcev

Organiziranega združevanja poklicnih gasilcev ali poklicnih gasilskih enot na višji ravni niso poznali vse do leta 1995, ko je bilo ustanovljeno ZSPG.

Statut združenja slovenskih poklicnih gasilcev razčlenjuje namen združevanja v naslednje točke:

- opravlja strokovno tehnične naloge gasilstva, če ga pooblasti država ali lokalna skupnost,
- posreduje zakonodajalcu strokovna mnenja o veljavnih predpisih, standardih in normativih s področja požarnega varstva in gasilstva,
- naslavlja na državo in lokalno skupnost pobude in predloge za izboljšanje delovanja poklicnih gasilskih enot,
- sodeluje pri pripravi predpisov s področja požarnega varstva in gasilstva,
- obvešča javnost o delu združenja ter o dosežkih in problemih požarnega varstva in gasilstva;
- če je zaproseno, poda svojo strokovno oceno intervencij, opravljenih na območju države, v katerih so udeleženi člani združenja,
- organizira seminarje, predavanja, študijska potovanja, javne tribune in strokovna posvetovanja s področja požarne obrambe in gasilstva,
- organizira izmenjavo znanj med člani združenja in predlaga uvedbo novih spoznanj v delo s področja požarnega varstva in gasilstva,
- sodeluje pri pripravljajanju osnov za izobraževalne programe za dopolnilno izobraževanje poklicnih gasilcev,
- predlaga pristojnemu ministrstvu teme za raziskovalne in razvojne projekte, ki so posebnega pomena za varstvo pred požarom oziroma za uresničevanje nacionalnega raziskovalnega programa,
- sodeluje pri izdelavi nacionalnega programa varstva pred požarom,
- strokovno sodeluje z GZS,
- sodeluje pri pripravi meril in strokovnih podlag za financiranje gasilske dejavnosti,
- sodeluje z domačimi, tujimi in mednarodnimi organizacijami s področja gasilstva,
- sodeluje s Slovenskim združenjem za požarno varstvo na področju gasilstva,
- sprejme kodeks etike poklicnega gasilca.

Slika 6.2: Organizacijska struktura ZSPG



Vir: ZSPG.

Člani združenja so posamezniki oziroma poklicni gasilci v nasprotju z GZS, ki združuje gasilska društva in njihove zveze. Delovanje oziroma pogoje za delovanje ZSPG v skladu z zakonom o gasilstvu zagotavlja država oziroma URSZR. Dodatna sredstva združenje pridobiva še s članarino. Kljub zadnjim zakonskim spremembam je na državni ravni pomanjkljivo organizacijsko sodelovanje med GZS in ZSPG.

Financiranje gasilstva

Sistem financiranja gasilstva v Sloveniji temelji na predpostavki, da je za urejanje sistema zaščite in reševanje v skladu z Zakonom o varstvu pred požarom pristojna občina. V Sloveniji ni zavezujočega merila, ki bi zavezovala občine, koliko sredstev je potrebno nameniti za požarno varnost ali za celotno dejavnost zaščite in reševanja.

Zakon o gasilstvu določa, da se dejavnost gasilskih enot financira iz:

- proračuna RS in občin,
- sredstev zavarovalnic in gospodarskih služb,
- dohodkov iz lastnih dejavnosti,
- prispevkov, daril in volil fizičnih in pravnih oseb.

V mesecu požarne varnosti, ki je oktobra, je na podlagi Zakona o gasilstvu uvedena posebna doplačilna znamka, ki se obračuna v poštnem prometu, razen za knjige, časopise in revije, v korist GZS. Zakon določa namembnost tako zbranih sredstev, in sicer za izenačevanje materialne opremljenosti gasilskih enote ter spodbujanje mladih za vključevanje v gasilsko organizacijo.

Sredstva za gasilstvo s strani lokalnih skupnosti

Po podatkih Ministrstva za finance so občine v preteklih štirih letih za požarno varnost namenile naslednja sredstva:

Tabela 6.3: Občinski proračuni za gasilstvo in požarno varnost

Leto	Tekoči transferi	Investicijski transferi	Skupaj
2004	17.991.725	6.705.287	24.697.012
2005	19.270.097	8.166.592	27.436.688
2006	20.927.721	11.613.600	32.541.320
2007	23.612.154	14.262.590	37.876.751

Vir: URSZR. Podatki so v EUR.

V letu 2006 so občine za požarno varnost namenile 32.541.320 EUR, kar je v povprečju predstavljalo 0,83% seštevka občinske primerne porabe. Znesek občinskih proračunov, namenjen za gasilstvo, je v tem obdobju 16,27 EUR na prebivalca.

V teh sredstvih je vključenih tudi 70% požarne takse, ki jo država mesečno nakazuje lokalnim skupnostim. Po Zakonu o varstvu pred požarom se morajo ta sredstva namensko porabiti le za investicije oziroma nakupe gasilskih vozil in gasilske opreme v gasilskih enotah.

Sredstva požarne takse

Sredstva požarne takse so namenska sredstva proračuna RS. V proračunu se sredstva požarne takse vodijo na posebni proračunski postavki URSZR.

Sredstva se zbirajo na podlagi 59. člena Zakona o varstvu pred požarom in Uredbe o požarni taksi. Zavezanci za plačevanje požarne takse so vse zavarovalnice, ki opravljajo zavarovalne posle na območju Republike Slovenije. Osnova za obračun požarne takse je plačana premija požarnega zavarovanja ali drugega zavarovanja, ki krije tudi nevarnost požara.

Skladno z Zakonom o varstvu pred požarom razpolaga s sredstvi požarnega sklada odbor, ki ga imenuje Vlada RS. Odbor sestavlja devet članov, in sicer: dva člana izmed predstavnikov prostovoljnih gasilcev, dva člana izmed predstavnikov poklicnih gasilcev, en član s področja zavarovalništva, en član s področja raziskovalne dejavnosti, en član s področja šolske dejavnosti, en član s področja gospodarske dejavnosti in en član iz URSZR.

Pritok sredstev požarne takse se v skladu z zakonom in sklepi vlade razdeli med lokalne skupnosti ter za naloge širšega družbenega pomena v razmerju 70% : 30%. Merila za delitev sredstev lokalnim skupnostim predpiše Vlada RS.

Tabela 6.4: Pritok požarne takse

Leto	Pritok	Lokalnim skupnostim	Širši pomen
2004	4.874.532	3.412.173	1.462.360
2005	5.575.576	3.902.903	1.672.673
2006	5.385.872	3.770.110	1.615.762
2007	6.204.636	4.343.246	1.861.390

Vir: URSZR. Podatki so v EUR.

Sredstva širšega družbenega pomena se namenjujejo za nakup oziroma sofinanciranje opreme za gasilske enote (izolirni dihalni aparati, pozivniki, radijske postaje in druga oprema) in vozil, za usposabljanje gasilcev in razvojno raziskovalno delo na področju gasilstva in varstva pred požarom.

Sredstva proračuna RS

Poleg požarne takse in sredstev za delovanje gasilske šole so v proračunu RS, MORS - URZSR gasilstvu namenjena še naslednja sredstva:

- Financiranje gasilskih enot širšega pomena. V skladu z Uredbo o organiziranju, opremljanju in usposabljanju enot za ZRP je imenovanih 44 gasilskih enot, ki izvajajo naloge zaščite in reševanja ob nesrečah v cestnem prometu, ob nesrečah z nevarnimi snovmi in ob reševanju na vodi in iz nje.
- Sofinanciranje gasilske zaščitne in reševalne opreme, ki se izvaja od leta 2003. Z izvedenim razpisom država sofinancira nakup opreme in vozil, ki je v skladu s tipizacijo in kategorizacijo prostovoljnega gasilskega društva. Delež sofinanciranja je odvisen od števila vlog in razpoložljivih sredstev v proračunu. V letu 2007 je delež sofinanciranja za posamezen nakup znašal 16,66% nakupne vrednosti opreme ali vozil.

- Sofinanciranje dejavnosti GZS in ZSPG. Pravno podlago za sofinanciranje obeh krovnih organizacij predpisuje Zakon o gasilstvu.
- Sofinanciranje nakupa gasilskih vozil in opreme društvom, ki praznujejo visoke obletnice.
- Sofinanciranje nakupa gasilskih vozil in opreme društvom s ciljem izenačevanja operativne pripravljenosti gasilskih enot v Sloveniji.

Tabela 6.5: Pregled sredstev proračuna URSZR za gasilstvo

Namen porabe sredstev	2004	2005	2006	2007
Finančna sredstva, namenjena gasilskim enotam širšega pomena	2.200.067,18	2.023.866,24	2.295.109,33	2.242.800,00
Finančna sredstva za sofinanciranje nakupa gasilskih vozil in opreme	1.251.877,82	1.301.952,93	1.418.794,86	1.500.000,00
Finančna sredstva, namenjena delovanju Gasilske zveze Slovenije	249.257,22	399.766,32	403.021,20	414.036,00
Finančna sredstva, namenjena sofinanciranju nakupa gasilskim vozil in opreme društvom, ki praznujejo visoke obletnice	21.532,30	31.964,61	43.273,24	42.000,00
Finančna sredstva, namenjena izenačevanju operativne pripravljenosti gasilskih enot	136.454,68	252.670,67	223.284,93	327.500,00
Finančna sredstva, namenjena delovanju Združenja slovenskih poklicnih gasilcev	Ni bilo sofinanciranja	Ni bilo sofinanciranja	25.872,14	31.625,00

Vir: URSZR. Podatki so v EUR.

Skupaj javna sredstva za gasilstvo

Ob celostni analizi financiranja gasilstva v Sloveniji so zajeta samo javna sredstva, to so sredstva proračunov občin in države. Teže je ovrednotiti sredstva, ki jih prostovoljna gasilska društva kot nepridobitne in nevladne organizacije ter poklicne gasilske enote kot javni zavodi skupno pridobivajo s strani gospodarskih služb, daril in prispevkov fizičnih in pravnih oseb in iz naslova dohodkov iz lastnih dejavnosti.

V analizo tudi niso vključena sredstva, ki jih Gasilska zveza pridobiva z doplačilno gasilsko znamko v mesecu oktobru. Ta sredstva so v letu 2007 po odštetju stroškov provizije Pošte Slovenije, priprave in tiska ter stroškov nadomestil znašala 203.339,89 EUR.

Tabela 6.6: Skupaj javna sredstva, namenjena gasilstvu

	2004	2005	2006	2007
v EUR	30.018.561	33.119.582	38.566.438	44.296.102
Stopnja rasti	100	110,33	128,48	147,56

Vir: URSZR. Podatki so v EUR.

6.2. Gorska reševalna služba

6.2.1. Uvod

V Sloveniji imata gornišstvo in planinstvo dolgo tradicijo. Gornišstvo se je pomembneje razvilo v 19. stoletju in se je kot športno-turistična dejavnost izjemno razširila v prejšnjem stoletju. Obiskovanje naših gora še naprej narašča in s tem se povečuje tudi število nesreč v gorah.

Za izvajanje reševanja v gorah je poleg samopomoči in pomoči drugih planincev organizirana GRS. Službo sestavlja 17 reševalnih postaj, ki obsegajo območje celotne alpske in podalpske Slovenije. GRS opravlja naloge reševanja v gorskem svetu, status javne službe pa ji ureja ZVNDN.

Dejavnost GRS vseskozi spremljajo tehnološke spremembe pri reševanju v gorah in organizacijske prilagoditve organiziranosti GRS.

6.2.2. Zgodovina razvoja GRS

Gornišstvo se je med Slovenci pomembneje razvilo v 19. stoletju. Prvo slovensko gorniško društvo Triglavski prijatelji je bilo ustanovljeno leta 1872, le petnajst let za Angleži, ki so imeli svojo gorniško organizacijo prvi v Evropi. V slovenski kolektivni zavesti so prepoznani tudi štirje srčni možje rudarja Luka Korošec in Matevž Kos, lovec Štefan Rožič ter ranocelnik Lovrenc Willomitzer, ki so že konec avgusta leta 1778 prvič dokumentirano stali na vrhu Triglava (2864 m.n.v.).

Konec 18. stoletja in predvsem v 19. stoletju se obiskovanje gora postopoma uveljavi v slovenski nacionalni kulturi (planinska kultura Slovencev) kot sestavni in neločljivi dejavnik vse močnejše nacionalne zavesti, sprva predvsem med inteligenco, nato pa skorajda v vseh družbenih slojih (Prebilič in Svete, 2006:240).

Prvo pravno-formalno in priznано obliko organiziranega gornišstva in planinske organiziranosti predstavlja Slovensko planinsko društvo (SPD), ki je bilo ustanovljeno 27. februarja 1893 in ki je s prekinitvijo med prvo svetovno vojno delovalo vse do leta 1945. Takrat se je morala zaradi spremenjenega družbeno-političnega sistema spremeniti tudi vloga osrednje gorniške in planinske

organizacije. Poleg SPD je v obdobju 1921 do 1945 deloval tudi Turistovski klub Skala, ki je bil odraz nasprotij med staro- in mladogorniki. Medtem ko so prvi, združeni v SPD, videli glavni cilj delovanja v popularizaciji planinstva, urejanju koč in poti, pa so drugi prisegali na elitizem (sprejem v društvo Skala je bil izveden na podlagi preizkusne dobe), intelektualno razumevanje gorništva in zahtevnejše oblike obiskovanja gora (alpinizem, turno smučanje in podobno) (Prebilič in Svete, 2006:241). Po drugi svetovni vojni je bila po obdobju organiziranosti planinstva v okviru Fizkulturene zveze Slovenije in pri Planinskem društvu Slovenije dne 6. junija 1948 ustanovljena Planinska zveza Slovenije.

Hkrati z razvojem gorništva se je razvijalo tudi reševanje ponesrečenih v gorah. Organizirana in institucionalizirana dejavnost reševanja v gorah se je pričela z ustanovitvijo Rešilne ekspedicije podružnice SPD dne 16. junija 1912 v Kranjski Gori. Ustanovitelja službe sta bila zdravnik Josip Demšar in Jernej Tičar, članstvo pa so sestavljali predvsem domači gorski vodniki. (Polajnar, 2005:106).

Organizirana reševalna dejavnost se je izvajala že pred letom 1912, ko so slovenski gorski reševalci reševali pod okriljem alpskega reševalnega odbora kranjske sekcije nemškega in avstrijskega planinskega društva (Podobnik, 2002:13). Glavna naloga GRS ob ustanovitvi je bila preventivna dejavnost ter pomoč ponesrečenim in onemoglim gornikom (Polajnar, 2005:106). Po prvi svetovni vojni so nastale še druge reševalne postaje, in sicer do 2. svetovne vojne še štiri (Kamnik; 1922, Jesenice; 1924, Celje; 1931 in Tržič; 1937).

Pred drugo svetovno vojno so tako imenovane rešilne ekspedicije ali postaje sestavljali tako plezalci iz večjih krajev in domačini izpod gora. V takratnih reševalnih skladiščih so bili pripravljene vrvi, plezalni copati, nekaj obvez, reševalni drog in vreča. Prevozno sredstvo sta bila konj in lojtrnik. Med predvojnimi reševalci so bili vsi takratni vrhunski alpinisti (v Gornjesavski dolini denimo Joža Čop, Miha Potočnik, Stanko Tominšek) in številni domačini – vodniki. V obdobju med obema vojnama sta takrat obe planinski združenji SPD in Skala imeli svoja reševalna moštva. Šele konec druge svetovne vojne ob ukinitvi Skale se je kot ekskluzivna organizacija gorskega reševanja ustanovila Gorska reševalna služba v okviru Planinske zveze Slovenije (Prebilič in Svete, 2006:241).

Po drugi svetovni vojni so bile organizirane še naslednje postaje: Kranj, Mojstrana in Prevalje v letu 1946, Bohinj in Bovec v letu 1947, Ljubljana, Maribor, Rateče in Tolmin v letu 1948,

Radovljica v letu 1964, Škofja Loka v letu 1978 in zadnja postaja Jezersko leta 1992. Po drugi svetovni vojni je bila centrala GRS sprva na Jesenicah. Po hudi tragediji na Špiku leta 1953 (pet mrtvih plezalcev) je bila GRS deležna večjih organizacijskih sprememb, med drugim se je centrala preselila v Ljubljano. GRS so organizirali kot komisijo za GRS v okviru PZS. GRS (kot del PZS) je od leta 1955 včlanjena v Mednarodno komisijo za reševanje v gorah IKAR (nem. Internationale Kommission für Alpines Rettungswesen).

Tako organizirana je GRS delovala vse do leta 2006, ko se je organiziranost gorske reševalne službe ponovno prilagodila ter se je z osamosvojitvijo in izstopom iz PZS organizirala kot samostojna zveza društev in postaj GRS.

Reorganizacija GRS v letu 2006

Na podlagi vse večjega razhajanja med PZS in njeno Komisijo za GRS in predvsem zaradi neenakopravnega položaja GRS znotraj PZS je bila po predhodnih pripravah dne 15. maja 2006 na ustanovni skupščini v Ribnem pri Bledu ustanovljena GRZS.

Spremembe v organiziranosti GRS so se napovedovale že vse od leta 1997 (Ekar: 2007), ko so analize nesreče v Turski gori kot enega izmed možnih razlogov izpostavljale tudi statusno neurejenost GRS znotraj PZS. Reorganizacija GRS je prešla v sklepno fazo po zboru reševalcev v Poljčah januarja 2006. Sklep zbora je bil, da se do poletja 2006 skliče ustanovni zbor nove zveze gorskih reševalcev. Na zboru so reševalci sklenili, da ne bodo izpeljali rednih volitev in da bodo le-te izvedene na ustanovnem zboru. Ob tem sklepu je bila navedena pripomba nadzornega odbora, da je bil sklep o sklicu ustanovnega zbora podan že na zboru reševalcev v 2005, a ni bil realiziran (Smolej, 2006).

Namen reorganizacije GRS je bila ustanovitev postaj GRS kot samostojnih društev ter odcepitev teh postaj od matičnih PD. GRZS se je registrirala kot samostojna zveza društev in postaj GRS. Obdobju po zboru reševalcev je sledilo ustanavljanje društev GRS na lokalni ravni in priprava gradiv in dokumentov za ustanovni zbor GRZS.

PZS je v tem času izvajala aktivnosti z željo po zaustavitvi toka reorganizacije. Pred ustanovnim zborom je vodstvo PZS odvzelo pooblastila načelniku GRS (Smolej, 2007). Stališče URSZR ob tem je vseskozi bilo, da se GRS oziroma PZS kot nevladna organizacija sama odloča o svoji obliki organiziranosti. Ob vsem tem pa ne sme biti ogroženo izvajanje javne službe, kot je

navedeno v pogodbi za sofinanciranje dejavnosti GRS (Smolej, 2007, Bogataj). Drugačnega mnenja o tem je bila PZS, ki se je v tem obdobju in v obdobju po ustanovitvi zveze posluževala najrazličnejših obtožb tako na račun vodstva GRS, URSZR in drugih državnih funkcionarjev iz MORŠ (glej Ekar, 2007). Največkrat poudarjen očitok PZS je bil, da so z reorganizacijo načeta načela demokratičnosti, prostovoljstva, društvene civilne družbe in da so bili ob tem pozabljeni razlogi, zaradi katerih je slovensko planinstvo vzpostavilo gorskoreševalno dejavnost, v katero so se iz osebnih nagibov prostovoljno vključevali planinci, alpinisti, lovci. Kritike PZS so nasprotovale »ekonomizaciji« humanitarnosti oziroma procesu lastninskega preoblikovanja GRS (povzeto po Ekar 2006:3).

Na ustanovnem zboru dne 15. maja 2006 je bila ustanovljena GRZS, v katero je bilo ob ustanovitvi vključenih 12 (Bohinj, Bovec, Celje, Jesenice, Jezersko, Kamnik, Ljubljana, Maribor, Prevalje, Radovljica, Škofja Loka in Tržič) od 17 postaj GRS. Predstavniki ostalih petih postaj GRS (Kranj, Kranjska Gora, Mojstrana, Rateče in Tolmin) so na ustanovnem zboru sodelovali kot opazovalci. Vse postaje, ki so pristopile so se že pred tem organizirale kot samostojna društva in niso bile več del planinskih društev. Nova organiziranost in samostojnost posameznih društev GRS se je ob ustanovitvi odražala tudi pri poimenovanju posameznih društev. Čeprav je bila večina društev ustanovljena z imenom Društvo Gorske reševalne službe in s krajem društva, je nekaj društev izbralo drugačno poimenovanje.

Na ustanovni skupščini sta bila sprejeta pogodba o ustanovitvi GRZS in statut GRZS. Sprejeti so bili sklepi, da GRZS in njeni organi prevzamejo izvrševanje vseh pravic in obveznosti GRS Slovenije pri izvajanju svojih temeljnih nalog, zlasti v razmerju z državnimi organi, organi lokalnih skupnosti ter mednarodnimi organizacijami in združenji. Člani skupščine so na organe GRZS prenesli vse pristojnosti in naloge podkomisij GRS Slovenije. Vse predlagane sklepe glede ustanovitve GRZS je 47 delegatov sprejelo soglasno. Za predsednika nove zveze je bil izvoljen Miroslav Pogačar iz GRS Radovljica. Njegova namestnika oziroma podpredsednika sta postala Drejc Karničar iz GRS Jezersko in Danijel Kopušar iz GRS Celje. Izvoljen je bil upravni odbor, 5-članski nadzorni svet in 5-člansko disciplinsko razsodišče.

Sklep ustanovnega zbora je bil, da se vse postaje GRS lahko pod enakimi pogoji pridružijo zvezi kot ustanoviteljice, vendar najdlje v roku enega leta. Tako pridruženi članici takoj po pristopu pripada mesto predstavnika v upravnem odboru GRZS. Nov predstavnik takoj prevzame funkcijo, naslednji zbor GRZS pa se o tem samo seznanja. V prehodnem obdobju enega leta

postaje GRS, ki niso pristopile v GRZS, s svojimi predstavniki glasujejo v organih GRZS, ne morejo pa glasovati in biti voljeni v posamezne funkcije. V skladu s sklepi ustanovnega zbora je GRZS s PD, v katerih so delovale postaje GRS, sklenila pogodbo o izvajanju nalog zaščite in reševanja (GRZS, 2006).

Dejavnost GRS je bila kljub reorganizaciji izvajana nemoteno in enotno za celo državo, ne glede na novo organizacijsko obliko postaj GRS ali na državni ravni GRZS. Kontinuiteta delovanja se je izvajala na vseh področjih, tako pri reševanju, izobraževanju, preventivi in delu v organih in komisijah GRZS. Nečlanice GRZS niso imele le pravice odločanja na sejah upravnega odbora. Prav tako je bilo nemoteno kljub tripartitnosti pogodb z MORS in s FIHO tudi financiranje (Pogačar, 2007).

Do konca leta 2006 so se še tri postaje GRS (Kranj, Mojstrana in Rateče) reorganizirale kot samostojna društva GRS, registrirana kot samostojne pravne osebe. Leta 2009 znotraj GRZS sodelujeta tudi preostali dve postaji GRS pri PD (Kranjska Gora in Tolmin).

Junija 2007 je MZ izdalo Odločbo o podelitvi statusa humanitarne organizacije GRZS. Z odločbo je MZ ugotovilo, da s svojim delovanjem GRZS nadaljuje kontinuiteto delovanja GRS pri PZS. Ob tem je izdajatelj ugotovil, da se vse dejavnosti gorskega reševanja v Sloveniji izvajajo preko GRZS in da je to razlog za prenehanje statusa humanitarne organizacije GRS pri PZS.

V letu 2007 je URSZR je na podlagi ugotovljenega statusa službe pripravila dvopartitno pogodbo o sofinanciranju dejavnosti GRSZ na področju zaščite in reševanja. Ob tem je PZS nasprotovala s tem, da ob podpisu pogodbe še vedno nekaj postaj GRS deluje v okviru prejšnje organiziranosti. PZS ima leta 2009 še vedno organiziran Odbor za GRS kot najvišji organ GRS in imenovanega svojega načelnika GRS. Nova organiziranost je bila vnesena tudi v spremembe Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP iz leta 2007. Delitev premoženja je bil eden izmed prioritarnih sklepov na ustanovnem zboru. Vse ovire pa so bile dokončno presežene s sklepom na Skupščini PZS maja 2008, ko so delegati sprejeli sklep o prenosu premoženja s PZS na GRZS.

Tako kot pri poimenovanju društev je bilo z reorganizacijo spremenjeno tudi poimenovanje krovne organizacije, ki se po novem imenuje Gorska reševalna zveza Slovenije. Ob poimenovanju se je izhajalo iz potrebe po razlikovanju od starega poimenovanja GRS Slovenije.

V skladu s tem so v ime vključili besedo zveza, ki opisuje statusno organiziranost oziroma način izvajanja javne službe, in sicer kot zveza društev GRS v skladu z zakonom o društvih.

6.2.3. Dejavnost GRS in intervencije

Namen in osnovna dejavnost društev GRS in GRZS je prostovoljno pomagati ljudem pri nesrečah v gorah in na teže dostopnih terenih. Naloge GRS pa sta tudi preventiva ter izobraževanje članov in drugih obiskovalcev gora.

Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP določa naslednje naloge GRS:

- dajanje prve pomoči in reševanje ponesrečenih v gorskem svetu,
- reševanje ponesrečenih iz snežnih plazov vključno z uporabo lavinskih psov,
- iskanje in poižvedovanje pogrešanih v gorskem svetu,
- sodelovanje pri reševanju z žičnic, visokih objektov in v drugih zahtevnih terenskih razmerah,
- sodelovanje pri zaščiti in reševanju ob naravnih in drugih nesrečah v skladu z organizacijo in sposobnostmi službe.

Odločba MZ o podelitvi statusa humanitarne organizacije navaja kot program društva naslednje aktivnosti:

- reševanje, pomoč in zaščita ogroženih ljudi in življenj v gorskem svetu ter ob naravnih in drugih nesrečah, znotraj organiziranih društev gorske reševalne zveze,
- nesebična in strokovna pomoč osebam - v vseh vremenskih razmerah in težavnostnih stopnjah dostopa - katerih življenje je ogroženo zaradi naravnih in drugih nesreč ali drugih dogodkov,
- pomoč v situacijah in na terenih, kjer je nemogoče delovanje drugih služb,
- klasična in helikopterska reševanja iz nedostopnih terenov, kjer se zahteva ekstremno obvladovanje alpinističnih tehnik, strokovnost pri prvi pomoči, obvladovanje vsega navedenega ob uporabi helikopterja in
- skrb za aktualno sodobno tehniko, doktrino, strokovnost, vzgojno-izobraževalne programe ter ustrezne akcije.

Dejavnost društva GRS Ljubljana je po statutu društva reševanje in usposabljanje za izvajanje reševanja in iskanja ponesrečencev v težko dostopnih krajih; za izvedbo tega:

- člane usposablja za nudenje pomoči ter reševanje v gorah in težko dostopnih krajih,
- usposablja za reševanja iz visokih stavb,

- usposablja za reševanje iz kanjonov in dreves,
- usposablja za nudenje prve pomoči in ustrezno transportiranje do zdravniške pomoči,
- usposablja za izvajanje iskanja pogrešanih oseb v gorah in težko dostopnih krajih,
- uvaja v reševanje iz gradbenih in drugih objektov v primeru potresov in drugih nesreč,
- uvaja za pomoč prebivalstvu v nesrečah na ogroženih gorskih in drugih območjih, kjer posebna strokovna usposobljenost članov lahko pripomore k ohranitvi ali zavarovanju človeških življenj, zdravja in premoženja,
- usposablja reševalce za preventivno delovanje pri spremstvih in dežurstvih,
- razvija nove tehnike reševanja in se ustrezno opremlja,
- organizira preverjanja znanja in vodi o tem ustrezne evidence.

Dejavnosti društev GRS je tudi izobraževanje drugih ljubiteljev gora. V ta namen društva sodelujejo pri različnih prikaznih vajah, tečajih, tekmovanjih in skupinskih pohodih.

Reševanje s helikopterjem

Reševanje s helikopterjem so v slovenskih gorah prvi pokazali Avstrijci leta 1963. Konec leta 1967 je bila z novim helikopterjem Agusta Bell AB 47 J2A (imenovanim tudi Burduš) takratne Milice izvedena prva vaja gorskega reševanja s helikopterjem. Februarja naslednjega leta pa je helikopter prvič sodeloval pri gorskem reševanju (Tomazin, 2007:16).

Začetek uporabe helikopterja je pomenil velike spremembe v gorskem reševanju, saj je omogočal mnogo hitrejši dostop reševalcev z zdravnikom in vso potrebno opremo na mesto nesreče ne glede na zahtevnost terena, oskrbo, dvig, vkrcavanje in hiter ter obziren prevoz ponesrečenca v ustrezno zdravstveno ustanovo (Tomazin, 2007:19).

Po letu 1993 se je v gorsko reševanje s pomočjo helikopterja vključila tudi Slovenska vojska. Do konca leta 2006 je bilo večina reševanj s helikopterji opravljenih s helikopterjem Letalske enote policije, del pa tudi s helikopterji in posadkami 15. helikopterskega bataljona Slovenske vojske (15. HEB SV), ki so enako usposobljene za vse oblike gorskega reševanja in so se vključevale predvsem, kadar policijski helikopter ni bil dosegljiv. V letu 2007 je za gorsko reševanje postala zadolžena 15. HEB SV, policijske posadke in njihovi helikopterji pa so namenjeni službi helikopterske NMP, ki deluje na območju vse Slovenije z izjemo gorskega sveta. Tovrstna načelna porazdelitev nalog se je pričela izvajati po prekinitvi izvajanja helikopterske NMP s strani AMZS oziroma njenim pogodbenim partnerjem podjetjem Flycom d.o.o. iz Lesc.

Pravne okvire delovanja gorskega reševanja s pomočjo helikopterja določa Uredba Vlade RS o izvajanju zaščite, reševanja in pomoči z uporabo zrakoplovov. Uredba določa pogoje, postopke in načine izvajanja ZRP ter iskanja z uporabo zrakoplovov ob naravnih in drugih nesrečah, pri nujenju človekoljubne pomoči ter opravljanju nujnih prevozov v zdravstvu. Zrakoplovi po tej uredbi so lahko državna (vojaška, policijska, carinska) in civilna letala ter helikopterji, ki so opremljeni za opravljanje nalog. Ena izmed bistvenih določitev uredbe je tudi usklajenost priročnikov, usposabljanj in certificiranj različnih reševalnih služb in služb, ki opravljajo svojo dejavnost s pomočjo helikopterji.

Zahtevnost izvajanja reševanj s pomočjo helikopterja in potrebo po urejenem organiziranju te dejavnosti potrjuje število nesreč ob reševanju s helikopterjem. Med gorskim reševanjem ali usposabljanjem so se od leta 1975 zgodile tri nesreče s smrtnim izidom. Najbolj tragična nesreča je bila zadnja **nesreča v severni steni Turske gore** nad Okrešljem 10. junija leta 1997. Ob zaključku rednega letnega izvajanja usposabljanja gorskih reševalcev letalcev je v nesreči izgubilo življenje pet gorskih reševalcev. Nesreča se je zgodila ob izvajanju reševanja s helikopterjem ob povezavi reševalcev na sidrišču v steni ter reševalca s »ponesrečenko« na jeklenici vitla v trenutku dvigovanja. Zaradi hkratne povezave med helikopterjem in sidriščem je bil ogrožen tudi helikopter, kar bi lahko povzročilo dodatnih devet (skoraj zagotovo smrtnih) žrtev (povzeto po Tomazin, 2007:82-94).

Po številu smrtnih žrtev med reševalci je bila to najhujša nesreča v zgodovini GRS in je prispevala k večjim organizacijskim spremembam GRS po letu 1997. Kljub različnim preiskavam in rekonstrukcijam nesreče pa sosledje usodnih dogodkov, ki so povzročili nesrečo, ni bilo nikoli pojasnjeno. Tragedija je razgalila nekatere pomanjkljivosti v GRS Slovenije in v njenem sodelovanju z drugimi službami. Komisija za preiskovanje letalske nesreče Uprave RS za zračno plovbo je ugotovila, da so vzroki nesreče organizacijski in sistemski. Predlagala je preverjanje odgovornih oseb Letalske policijske enote, formiranje medresorske komisije za uskladitev postopkov, opreme, takojšnje izboljšanje radijskih zvez pri gorskem reševanju in pripravo zakonske ureditve dejavnosti. Nesreča je poudarila širše organizacijske šibkosti GRS. Med te po Tomazinu (2007:140) sodi takratno vodstvo GRS, neupoštevanja posameznih predlogov za izboljšave ter status GRS znotraj PZS. Po nesreči so se okrepile tudi ideje o profesionalizaciji gorskega reševanja, postalo pa je jasno, da prostovoljstvo (amaterizem, kot se je v tistem obdobju v GRS rado poudarjalo) ne more biti opravičilo za pomanjkanje odgovornosti, za slabo organiziranost, površnost, improvizacijo in napake. Nesreča je po mnenju Smoleja (v Tomazin,

2007:163) razgalila slabo urejenost statusa slovenskih gorskih reševalcev. Povzročila je korenite spremembe pri usposabljanju gorskih reševalcev, še posebej reševalcev letalcev. Država se je aktivneje vključila na to področje in ga zakonsko uredila. Nenazadnje, nesreča je bila pomemben povod za reorganizacijo gorske reševalne službe v letu 2006.

Projekt dežurstev

V letu 2000 se je na podlagi prizadevanj GRS in v sodelovanju z URSZR, MNZ, Helikoptersko policijsko enoto in MZ pričelo izvajati projekt dežurstev ekipe za gorsko reševanje s helikopterjem na Brniku. Namen projekta je bil skrajšanje odzivnega časa prihoda reševalcev do ponesrečenca. Projekt je predvideval, da ob vikendih med glavno planinsko sezono, od junija do oktobra, ob helikopterju in posadki LPE na Brniku dežurata še zdravnik in reševalec letalec. V letu 2004 so projekt razširili na petke v mesecih julij in avgust, v letu 2007 tudi na četrte in v letu 2009 je bil razširjen na vse dni od junija do oktobra.

Intervencije GRS

Tabela 6.7: Intervencije GRS

Leto	Št. intervencij GRS	Št. reševanih oseb	Št. poškodovanih oseb	Št. obolelih oseb	Št. mrtvih oseb	Št. reševalnih ur	Intervencije pri katerih je sodeloval helikopter	Intervencije pri katerih je sodeloval zdravnik
1996	167	191	80	9	37	12.034	58	64
1997	203	223	115	11	34	7.487	67	108
1998	196	208	96	13	27	6.172	75	109
1999	197	211	109	13	29	6.005	67	103
2000	258	287	140	19	24	9.552	114	156
2001	262	287	139	16	32	8.983	121	157
2002	286	310	160	34	30	8.525	112	161
2003	277	312	156	34	38	7.982	94	165
2004	301	323	160	24	32	8.931	98	156
2005	232	258	117	21	33	8.483	78	109
2006	290	304	153	31	28	5.956	98	140
2007	348	412	179	18	43	10.488	171	148

Vir: GRZS.

V zadnjih letih je med udeleženci v gorskih nesrečah približno ena četrtnina tujcev (73 od 273 ponesrečencev v 2007). Največ med njimi je Avstrijcev (10% v 2007), Čehov (13% v 2007), Hrvatov (12% v 2007) ter Nemcev (10% v 2007). Ob reševanju tujcev se je zaradi nezkušenosti tujih planincev, pomanjkljive opremljenosti in nepoznavanja terena vse bolj pojavljalo vprašanje financiranja teh intervencij.

6.2.4. Organiziranost in financiranje

Temeljne naloge GRS opravljajo društva in postaje GRS, ki so samostojne in imajo zemljepisno določena območja delovanja. Društva in postaje GRS izvajajo reševalne, preventivne in druge akcije ter dejavnosti, določene s pravili GRZS in s svojimi pravili. Gorskih reševalcev, ki so člani društev ali postaj GRS, je okoli 650, medtem ko jih država pri sofinanciranju dejavnosti upošteva 450.

Članstvo

Članski nazivi v GRS so: gorski reševalec pripravnik, gorski reševalec z licenco in gorski reševalec brez licence.

Specialnosti v GRS so:

- gorski reševalec inštruktor,
- gorski reševalec letalec,
- gorski reševalec inštruktor za letalsko reševanje,
- gorski reševalec letalec zdravnik in
- gorski reševalec vodnik reševalnega psa.

GRS pridobiva članstvo predvsem iz članov alpinističnih odsekov pri PD. Manjši delež novih članov je brez ustreznega alpinističnega predznanja. Pogoje za članstvo urejajo predpisi posameznih društev.

Po statutu društva GRS Ljubljana imajo člani pravico, da:

- delujejo in opravljajo reševalno delo po veljavni reševalni doktrini GRS,
- sodelujejo v organih in dejavnostih društva skladno s statutom društva,
- so informirani o vseh dejavnostih društva.

Dolžnosti članov so, da:

- se vestno in po svoji moči udeležujejo reševalnih akcij in delujejo v dobro ponesrečenih,
- se usposablajo in skrbijo za psihofizično kondicijo,
- delujejo preventivno,
- sodelujejo v dejavnostih društva in varujejo njegov ugled,
- imajo ustrezen kooperativni odnos do sodelujočih organizacij,
- spoštujejo splošne humanitarne norme,
- plačujejo članarino.

Prav zaradi nevarnosti in števila nesreč med člani GRS zasedajo posebno mesto reševalci letalci. Licenco za reševalca letalca se potrjuje vsakoletno na podlagi Uredbe o izvajanju ZRP s pomočjo zrakoplovov. Naloge reševalcev letalcev zahtevajo dodatno obremenitev in odgovornost in tovrstni profesionalizem prostovoljnih reševalcev (tudi specialnost letalec zdravnik opravljajo sicer poklicni zdravniki, a prostovoljci za izvajanje gorskih reševanj v GRS) zahteva veliko angažiranost posameznikov, ki močno presega obremenitev tipičnega prostovoljca v nevladnih organizacijah.

V skladu z Uredbo o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP mora GRS določiti merila za organiziranje in opremljanje svojih enot, služb in drugih operativnih sestav v soglasju z URSZR. S temi merili se določijo kadrovske sestave enot ter vrsta in količina opreme ter sredstev za zaščito, reševanje in pomoč. Za opremo in sredstva zaščite, reševanja in pomoči se določi tudi način uporabe in vzdrževanja ter rok uporabe.

Gorska reševalna zveza Slovenije

Gorska reševalna zveza Slovenije je po svojem statutu organizirana kot zveza samostojnih, prostovoljnih, nepridobitnih gorskih reševalnih društev in planinskih društev z registrirano gorsko reševalno dejavnostjo (postaje GRS), ki opravljajo humanitarne naloge javnega pomena oziroma javno službo gorskega reševanja.

Organizacija, naloge in enotno delovanje GRZS na območju RS predpisuje statut GRZS in pogodba o ustanovitvi GRZS. GRZS je članica mednarodnega združenja organizacij za gorsko reševanje IKAR. V GRZS se lahko ob upoštevanju načel enakopravnosti in samostojnosti zvez vključijo tudi sorodne zveze društev po postopku, dogovorjenem v medsebojni pogodbi.

Organi zveze so zbor gorskih reševalcev, predsednik, upravni odbor, nadzorni odbor in disciplinsko razsodišče.

Najvišji organ GRZS je zbor reševalcev, ki sprejema vse najpomembnejše dokumente GRZS. Za koordinacijo med posameznimi društvi/postajami skrbi upravni odbor GRZS. Vodi ga predsednik, ki je obenem predsednik GRZS. Za strokovnost dela reševalcev in usposabljanja skrbijo strokovne komisije upravnega odbora GRZS.

Način sklica zbora, organiziranost dela, naloge zbora in drugo predpisuje statut GRZS. Upravni odbor je izvršilni organ zveze in vodi zvezo med dvema zboroma. Upravni odbor usklajuje in povezuje delo med članicami zveze ter ustvarja možnost za uspešno reševalno delo, organizacijsko enotnost, operativno učinkovitost in sodobno opremljenost. Statut predpisuje način dela upravnega odbora, vodenja sej in naloge upravnega odbora.

Upravni odbor vodi predsednik, ki je hkrati tudi predsednik GRZS. Je zakoniti zastopnik zveze, jo vodi in zastopa, sklicuje zbor gorskih reševalcev ter sklicuje in vodi seje ter z drugimi člani odloča na sejah upravnega odbora zveze. V njegovi odsotnosti ga nadomešča eden izmed dveh podpredsednikov. Predsednika in oba podpredsednika voli zbor gorskih reševalcev za dobo štirih let.

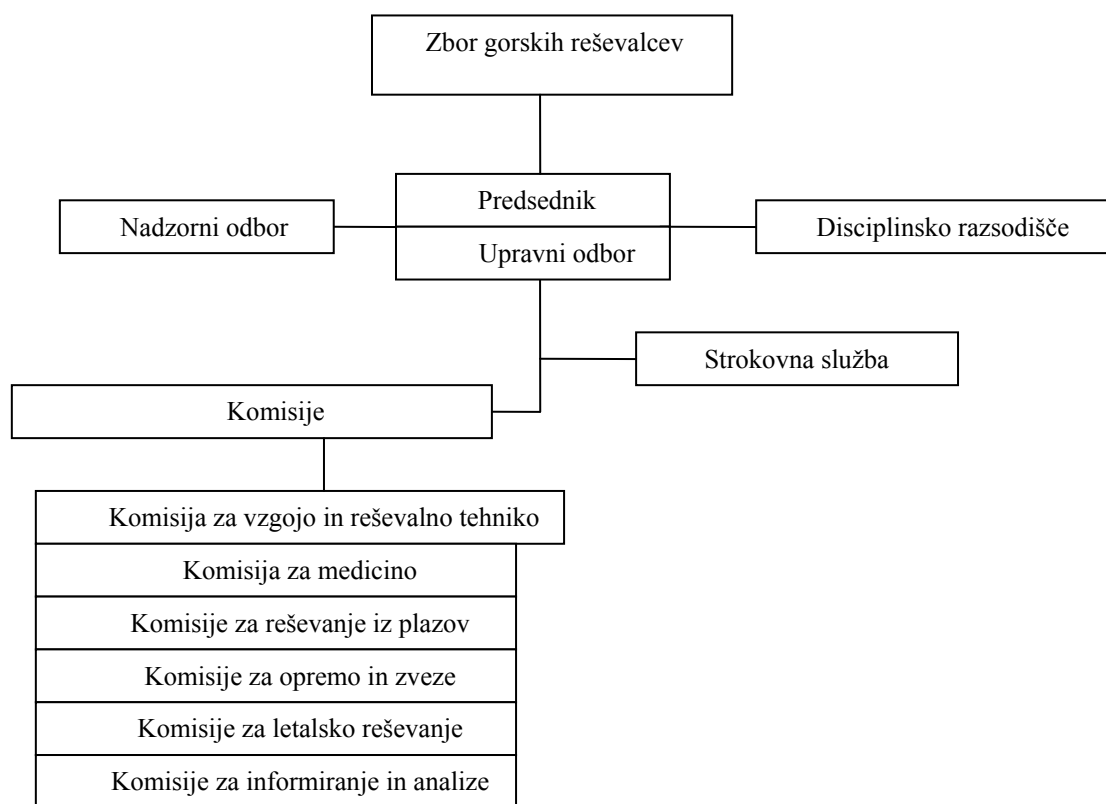
Naloge predsednika GRSZ so:

- predstavljanje in zastopanje zveze,
- vodenje sej upravnega odbora ter odločanje s člani,
- skrb za povezavo in sodelovanje zveze z drugimi organi in organizacijami, ki delujejo na področju zaščite in reševanja,
- odgovornost za uresničevanje smernic in sklepov, sprejetih na zboru gorskih reševalcev,
- koordinacija dela načelnikov članic zveze,
- priprava predloga letnega programa dela,
- poročanje zboru reševalcev o delu zveze v preteklem obdobju,
- priprava predloga finančnega plana za naslednje obdobje,
- vodenje delovnih stikov s člani zveze in s tujimi gorskimi reševalnimi organizacijami,
- sodelovanje in usklajevanje aktivnosti v IKAR,
- (po potrebi) sklicevanje posvetovalnih in delovnih razgovorov,
- odločanje o pritožbah delavcev strokovnih služb na prvi stopnji,
- opravljanje drugih nalog v skladu s pravilniki,
- obveščanje javnosti o delovanju zveze.

Nadzorni odbor ima predsednika in štiri člane. Nadzorni odbor spremlja in nadzoruje delo organov in funkcionarjev zveze, zlasti pa nadzoruje njeno celotno gospodarsko, finančno in materialno poslovanje. Disciplinsko razsodišče GRZS je pristojno za odločanje o disciplinskih kršitvah članov zveze. Disciplinsko sodišče ima predsednika in štiri člane. Nadzorni odbor in disciplinsko razsodišče izvoli zbor gorskih reševalcev za obdobje štirih let.

Komisije so strokovna telesa upravnega odbora za opravljanje nalog na specializiranih področjih reševanja v gorah. Pripravljajo predloge in strokovna gradiva ter druge akte iz svojega področja in jih predlagajo upravnemu odboru v obravnavo in sprejem. Delo komisij urejajo poslovniki, ki jih potrди upravni odbor. Upravni odbor lahko za oblikovanje posameznih strateških razvojno-organizacijskih nalog oblikuječasne projektne skupine. V GRZS deluje strokovna služba, ki opravlja strokovno, administrativno in tehnično delo za zvezo. V strokovni službi GRZS sta zaposlena tajnik in računovodja, službo pa vodi predsednik GRZS.

Slika 6.3: Organizacijska struktura GRZS



Vir: Statut GRZS, Pogačar (intervju).

Financiranje

Dejavnost GRS je financirana iz različnih virov. Statut GRZS navaja naslednje vire:

- javna sredstva iz proračuna RS,
- dotacije FIHO,
- prispevki in dotacije fizičnih in pravnih oseb,
- sredstva iz akcije »podpornik«,

- sredstva iz lastne dejavnosti,
- članarina,
- darila in volila,
- drugi viri.

Najpomembnejša finančna vira dejavnosti GRS sta dva javna vira, in sicer pogodba z MORS - URZSR ter sredstva Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji - FIHO. Manjša javna vira financiranja GRS sta tudi MZ ter Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ki s svojimi sredstvi pokrivata predvsem del dejavnosti in investicij za delovanje gorskih reševalcev zdravnikov. Del javnih virov zagotavljajo tudi sredstva občin.

Pogodba z URSZR izhaja iz Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP, ki določa izhodišče 430 gorskih reševalcev različnih specialnosti. Letno URSZR z GRZS podpiše pogodbo o sofinanciranju dejavnosti GRS. Ta je bila do leta 2007 tripartitna s tretjo podpisnico PZS, ker GRS ni bila pravna oseba. Od leta 2009 je pogodba stalna, letno se z aneksi k pogodbi predpiše znesek sofinanciranja.

Pogodba med URZSR in GRZS deli sredstva na tekoče transfere ter investicijske transfere. Tekoči transferi so namenjeni dejavnosti reševanja, usposabljanja, zavarovanja, materialnih stroškov, izplačila honorarjev, izdajanje strokovnih brošur in druge strokovne literature, izdelava plakatov in podobno. Investicijski transferi so namenjeni nakupu zaščitne in reševalne opreme, vozil, ki jih centralno izvaja komisija za opremo GRZS. Sofinanciranje nakupa reševalnih sredstev GRS opravlja na podlagi meril o organiziranju in opremljanju službe.

Pogodba zavezuje GRZS, da pripravi letno poročilo o realizacija programa dela za preteklo leto ter program dela in plan porabe sredstev dodeljenih finančnih sredstev za tekoče leto. Oba dokumenta sta sestavni del pogodbe.

Način financiranja po tej pogodbi se je občasno spreminjal. Zadnja leta URSZR zaradi nemotenega financiranja dejavnosti pripravi pogodbo že pred pridobitvijo letnega poročila s strani GRS. V letu 2008 je bil prvi del izplačila po pogodbi izplačan pred dokončno potrditvijo letnega poročila za leto 2007. Razlog za tovrstno spremembo letne pogodbe je bilo predvsem zagotavljanje finančnih sredstev za opravljanje javne službe v prvem delu tekočega leta, ko GRS še ne razpolaga s pridobljenimi sredstvi FIHO.

Pregled prihodkov GRZS s strani URSZR prikazuje razlike med posameznimi leti. Vzrok za to so predvsem dodatni aneksi k letni pogodbi. Ti dodatni aneksi k pogodbi, ki so na URSZR potrjeni na podlagi dodatnih zaprosil in glede na količino sredstev v proračunu URSZR, so bili v letu 2002 izvedeni v višini 10.5 mio SIT (za nakup avtomobila, sodba glede zadeve Okrešelj ter za stroške dežuranja v času poletne sezone). V letu 2003 so sredstva, pridobljena na podlagi aneksov k pogodbi, znašala kar 38 mio SIT (menjava voznega parka, nakup opreme in sodba glede zadeve Okrešelj) v letu 2004 25 mio (menjava voznega parka), v letu 2005 37.389.000 SIT (za nakup opreme ter za menjavo voznega parka). V letu 2006 je GRS dodatno pridobila 3 mio SIT za organizacijo zasedanja mednarodne organizacije IKAR. V letu 2007 pa je bilo teh sredstev 29.311 EUR. Dodatna sredstva se razlikujejo glede na leta, največja pa so bila v letih 2003, 2004 in 2005. Redna sredstva po osnovni pogodbi so v medletni primerjavi konstantna in letno naraščajo do 10%, v letu 2007 pa so se v primerjavi s predhodnim letom celo znižala za slabih 4%.

Drug vir financiranja dejavnosti GRS je Fundacija invalidskih in humanitarnih organizacij - FIHO, ki deluje na podlagi Odloka o ustanovitvi fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v RS.

Finančna sredstva FIHO razdeljuje na podlagi predhodno izvedenega javnega razpisa za razporeditev fundacije v posameznem letu. Skladno z akti fundacije FIHO morajo organizacije, ki so pridobile sredstva za delovanje, pripraviti poročilo o njihovi porabi. Pogoji za kandidacijo na razpisu je status humanitarne organizacije po Zakonu o humanitarnih organizacijah.

GRZS na razpis v programih prijavlja različne dejavnosti zveze in posameznih društev.

Programi na državni ravni:

- opremljanje za reševanje in nudenje pomoči v gorah in težko dostopnih terenih (medicinska oprema, nahrbtniki, zaščitne rokavice),
- usposabljanje gorskih reševalcev in uporabnikov za izvajanje izobraževalnih programov (inštruktor, letalec, inštruktor za letalsko reševanje, letalec zdravnik),
- izobraževanje iz prve pomoči za člane GRS,
- izvajanje preventivnih programov za zmanjšanje števila poškodovanih in obolelih v gorah,
- založništvo-strokovna literatura,

- socialna pomoč posameznikom in skupinam (denarne pomoči predšolskim in šoloobveznim otrokom, štipendije srednješolcem in študentom).

Programi na lokalni ravni:

- reševalno delo in nudenje pomoči poškodovanim v gorah in drugih težko dostopnih krajih;
- planinska šola za učence osnovnih šol s prilagojenim programom,
- planinski tabor za nadarjene učence iz socialno šibkih družin,
- nudenje pomoči v gorah onkološkim bolnikom, invalidni mladini, starejšim občanom, posvojenecem, šole v naravi (FIHO, 2005, 2007, 2008).

Tabela 6.8: Financiranje GRZS

Leto	Sredstva URSZR	Sredstva FIHO	Sredstva skupaj	Index rasti
2002	411.507,98	169.838,09	581.346,07	
2003	561.669,97	227.841,76	789.511,73	135,81%
2004	508.804,87	196.127,52	704.932,39	89,29%
2005	576.681,69	283.652,43	860.334,12	122,04%
2006	450.676,01	310.023,37	760.699,38	88,42%
2007	450.675,00	310.882,99	761.557,99	100,11%
2008	450.900,00	321.863,88	772.763,88	101,47%

Vir: URSZR. Podatki so v EUR.

Pridobljena sredstva s strani URSZR se delijo po ključu 50% društva in 50% zveza. Sredstva FIHO so razdeljena glede na delitev na programe na državni in na lokalni ravni.

Zveza namenja finančna sredstva za:

- nabavo, vzdrževanje in izpopolnjevanje reševalne opreme in reševalnih pripomočkov,
- nakup osebne in reševalne opreme,
- kritje reševalnih stroškov reševalnih akcij,
- stroške varstva in zdravja pri delu in poklicne bolezni ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami,
- vzgojne in preventivne akcije,
- zavarovanje članov, opreme in objektov,
- poslovanje organov zveze in njenih članic,
- članarino IKAR,
- druge potrebne izdatke, vezane na dejavnost zveze.

Posamezno društvo pridobiva svoja sredstva:

- iz javnih sredstev (URSZR oziroma GRZS),
- s prispevki donatorjev in sponzorjev,
- s prihodki iz dejavnosti društva,
- s članarino.

V skladu s statutom posameznega društva finančno in materialno poslovanje društva spremljata gospodar in blagajnik, ki ju imenuje upravni odbor, in po posebni pogodbi za to usposobljeno knjigovodstvo.

Na letni skupščini PZS leta 2008 je bil kot del zaključka reorganizacije sprejet sklep o delitvi sredstev PZS in GRS. Sredstva so bila popisana po stanju na dan 31.12.2007. Komisija je popisala osnovna sredstva, nepremičnine, drobni inventar in material, denarna sredstva, terjatve in obveznosti PZS in opremo pri GRS postajah, na letališču Brnik, pisarni GRS, skladišču in arhivu GRS, evidentirano v knjigovodskih evidencah. Skupna nova vrednost sredstev je bila 460.111,11 EUR, katere del neodpisane vrednosti v višini 99.126,12 EUR se je na podlagi sklepa skupščine PZS preneslo na GRZS.

6.3. Jamarska reševalna služba

6.3.1. Uvod

Kras je planota med Tržaškim zalivom in Vipavsko dolino ter med Soško dolino in Brkini. Planota obsega površino okoli 7200 km² in leži na nadmorski višini od 200 do 500 metrov. Na Krasu so prisotni različni kraški pojavi, ki so postali splošni geološki termin za kamnito ozemlje, kjer vpliv vode na apnenec ustvarja posebne površinske oblike, jame in značilna podzemeljska pretakanja.

Geološki pojavi na Krasu so tako značilni, da se je v geologiji in geografiji oprijel izraz »kraški pojavi« in nato enostavno »kras« za vsa poznejša odkritja podobnih značilnosti. V Sloveniji je jamski svet razvit tudi v drugih delih države, saj karbonatne kamenine, kot sta apnenec in dolomit, v katerih so prisotni kraški pojavi, pokrivajo 43% površja (Jakofčič, 2006: 250).

V katastru jam, ki ga vodi Jamarska zveza Slovenije (JZS), je registriranih več kot 9520 jam, vsako leto pa je odkritih še okrog 150 novih. S ciljem obiskovanja in odkrivanja raznolikosti jamskega sveta v Sloveniji deluje 45 jamarskih društev, ki so združena v JZS.

Zaradi množičnosti obiskovanja jam in potreb po reševanju ob nesrečah v jamah se je leta 1959 v okviru Društva za raziskovanje jam Slovenije ustanovila reševalna skupina, ki se je leta 1985 preimenovala v Jamarsko reševalno službo (JRS). Zakon o obrambi in zaščiti iz leta 1991 je vključil JRS v državni sistem zaščite in reševanja, ZVNDN pa je JRS podelil status javne službe. Poleg reševanj iz jam je JRS sposobna reševanj s težko dostopnih terenov in z visokih zgradb.

6.3.2. Zgodovina razvoja JRS

Z jamarstvom so se na področju Slovenije ukvarjali že v srednjem veku. V 17. stoletju je Valvazor opisal več jam in kraških pojavov. Prvo jamarsko društvo na področju Slovenije Antron je bilo ustanovljeno 1889 in je delovalo v okolici Postojne. Njegovo delo je čez pet let zamrlo. Leta 1910 so v Ljubljani ustanovili društvo za raziskovanje jam, ki je nadaljevalo svoje delo tudi po drugi svetovni vojni. Leta 1959 se je ustanovilo Društvo za raziskovanje jam Slovenije, ki se je leta 1971 preimenovalo v Jamarsko zvezo Slovenije in začelo delovati kot zveza jamarskih društev (Jakofčič, 2006:251).

Najhitreje se je jamarska dejavnost razvijala na področju Krasa, kje so jamarji začeli intenzivneje raziskovati podzemski svet že v drugi polovici 19. stoletja. Večinoma so prihajali iz Trsta, kjer sta delovali zelo aktivni in med seboj rivalski jamarski skupini primorske sekcije Nemško-avstrijskega planinskega društva in italijanska Società Alpina Delle Giulia. Slovenski tržaški jamarji so kot podružnica SPD-ja začeli obiskovati jame v začetku 20. stoletja. Prva domača jamarska skupina na področju sežanskega Krasa je bila registrirana šele po drugi svetovni vojni leta 1947.

Po nekajletnem zamrtju dejavnosti so se leta 1955 jamarji na Krasu ponovno organizirali kot jamarska sekcija PD Sežana. Leto 1955 štejejo sežanski jamarji za začetek resnega organiziranega dela, ki brez prekinitve traja vse do danes.

V okviru novoustanovljenega Društva za raziskovanje jam Slovenije je bila leta 1959 ustanovljena reševalna skupina z nalogo, da tehnično in strokovno vzgaja mlade jamarje v globinski alpinistiki, preprečuje nesreče v jamah in rešuje ponesrečene jamarje in druge obiskovalce jam. Istega leta je ta skupina izvedla tečaj prve pomoči in več reševalnih vaj iz jam. Leta 1961 je reševalna skupina uvedla stalno pripravljenost. Prvi tečaj za reševalce je bil izveden leta 1963, reševalna skupina pa se je razdelila v dve operativni skupini s sedežema v Ljubljani in Postojni. Nesreče so bile tedaj redke. Prva nesreča s smrtnim izidom se je zgodila leta 1969 v jami Pekel v Savinjski dolini.

JZS je leta 1985 reševalno skupino preimenovala v JRS. Zakon o obrambi in zaščiti iz leta 1991 je vključil JRS v državni sistem zaščite in reševanja, ZVNDN pa je JRS podelil status javne službe.

6.3.3. Dejavnost JRS in intervencije

JRS je namenjena reševanju ponesrečenih v kraških vrtačah, podzemnih jamah in objektih pod površjem ter v soteskah. Skupine usposobljenih jamarjev – reševalcev jamarskih društev, lahko po dogovoru s posamezno lokalno skupnostjo sodelujejo tudi pri reševanju ob potresih in drugih nesrečah, zlasti pri reševanju iz visokih zgradb in podzemnih objektov.

Ogroženost

V Sloveniji je odkritih več kot 9520 jam. Kataster jam se vodi pri JZS in v kratkem času je pričakovati, da bo odkrita 10000. jama. Nenapisano pravilo je, da se okroglo število podeli

najlepši jami, ki se jo na novo odkrije v določenem obdobju. Razporeditev jam v Sloveniji je relativno enakomerna, saj so jame prisotne na celotnem ozemlju, razen na vzhodu Štajerske in v Prekmurju.

V Sloveniji je skupna dolžina odkritih jam preko 500 km, več kot 5 jam ima svoje jamske sisteme daljše od 11 km. Najdaljši je postojnski jamski sistem s skupno dolžino več kot 20570 metrov. Več kot 2300 vhodov v jame leži nad 800 metrov nadmorske višine, kjer je reševanje oteženo zaradi težko dostopnega terena in visokogorja. V Sloveniji imamo 6 jam, ki so globlje od 1000 metrov, kar v jamarstvu zaradi zahtevnosti pomeni podobno kot 8000 metrov nadmorske višine v alpinizmu (intervju Stražar). Vse najgloblje jame so na področju Kanina in Rombona, med njimi pa je najgloblja jama Čehi 2 (-1533 metrov). Pri analizi obsega jam v Sloveniji je pomembno tudi Črnelško brezno s 1241 metri globine in skupno 11450 metri dolžine. Zahtevnost reševanja v taki jami se je pokazala v letu 1990, ko je na globini več kot 1000 metrov med reševanjem poškodovanega italijanskega reševalca izgubil življenje njegov kolega.

Količina in obseg jam v Sloveniji, več kot 1700 članov jamarskih društev v Sloveniji in vse večji obseg laičnih obiskovanj jam povzročajo potrebo po jamarski reševalni službi. Letno je v Sloveniji povprečno ena večja reševalna intervencija, več pa je manjših, ki jih povzročajo zdrsi in izvini, naključni padci in podobno. Veliko je tudi reševanja živali.

V Sloveniji jamarji odkrivajo jame, iz katerih bi bilo reševanje zaradi ozkih in dolgih prehodov lahko tudi nemogoče. Zaradi specifičnosti jamskega reševanja je med poznavalci vrvne tehnike enotno mnenje, da jamarsko reševanje lahko izvaja le za ta namen organizirana, usposobljena in opremljena jamarska reševalna služba.

Dejavnost JRS

V skladu z Uredbo o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP JRS opravlja zlasti:

- reševanje ponesrečenih v kraških jamah,
- iskanje pogrešanih v kraških jamah,
- sodelovanje pri odpravljanju posledic ekoloških nesreč v kraškem podzemlju,
- opazovanje nevarnosti v kraških jamah ter obveščanje pristojnih organov in javnosti o njih,
- sodelovanje pri zaščiti in reševanju ob naravnih in drugih nesrečah v skladu z organizacijo in sposobnostmi službe.

JRS je kot javna služba za ZRP organizirana kot stalna služba pri JZS. Deluje samostojno v okviru JZS in je organizirana v skladu s pravilnikom JRS.

Pravilnik JRS med poglavitne naloge našteva:

- organizacijo in izvajanje reševanj v podzemlju in drugih težko prehodnih terenih (jame, brezna, sifoni, soteske ...),
- izobraževanje in usposabljanje jamarjev reševalcev,
- preprečevanje nesreč v podzemlju,
- pomoč v okviru civilne zaščite v primeru potresov, poplav, zemeljskih plazov in podobno.

Poleg operativne funkcije JRS in JZS izvajata tudi preventivno dejavnost v zvezi z varstvom pred nesrečami v jamah ali drugih težko dostopnih terenih. Preventivna izobraževanja se izvajajo v jamarskih društvih, predvsem postopki prve pomoči in oskrbe poškodovanca, postopkov ob nesreči, varnostnih normah ter vrvnih tehnikah napredovanja in raziskovanja v jami. Te dejavnosti se izvajajo preko izobraževalne službe JZS in tehnične službe JZS, ki jih JRS strokovno in tudi finančno pomaga.

Dejavnost JZS in JRS določa tudi Zakon o varstvu podzemnih jam, ki pod varstvene režime v jami prepoveduje miniranje, povzročanje hrupa in vibracij. Prepovedi ne veljajo pri reševanju ljudi iz jam. Reševanje mora biti izvedeno z ukrepom, ki ob enakem učinku najmanj poškoduje jamo. Zakonska omejitev onemogoča učinkovito izvajanje usposabljanj, izvajanja reševanj živali oziroma monitoringa onesnaženj.

JRS ni članica nobenega združenja s področja jamskega reševanje, JZS pa je članica Mednarodne jamarske zveze (ang. International Union of Speleology ali fr. Union Internationale de Spéléologie – UIS). Na določenih projektih delujejo z reševalnimi službami sosednjih držav (Italije, Avstrije, Madžarske, Hrvaške) ter z reševalnimi službami Francije in Nemčije. V zadnjih letih JRS izvaja mednarodna usposabljanja Proteus, s katerimi širi svoja znanja med člane podobnih organizacij na področju jugovzhodne Evrope.

Intervencije JRS

JRS nesreče oziroma intervencije razlikuje glede na stopnjo težavnosti. Za vsako stopnjo je predpisano ukrepanje jamarjev, način obveščanja in ukrepanje jamarjev ob nastanku dogodka in jamarskih reševalcev ob izvajanju reševalne intervencije. JRS deli intervencije po težavnosti, in

sicer na: iskalne intervencije, manjše nesreče, srednje težke nesreče, težke nesreče in izjemno težke nesreče (Jakofčič, 2006:259).

V primeru nesreče je prva pomoč nudena s strani jamarjev, ki so v trenutku nesreče ob poškodovancu. Osnovo usposabljanje in izpit za jamarja vključuje postopke za tako imenovano tovariško pomoč in postopke za obveščanje ob nesreči, v kateri morajo sodelovati vsi nepoškodovani. (Jakofčič, 2006:259).

Vodja intervencije je praviloma vodja reševalnega centra JRS, ki pokriva območje, kjer je prišlo do nesreče. Kadar ni dosegljiv, lahko vodenje intervencije prevzame posamezni reševalec pristojnega centra JRS ali oseba iz vodstva JRS, vodja JRS ali namestnik vodje JRS ali drugi, pristojni za aktiviranje reševalcev JRS. Na zahtevo vodje intervencije se aktivirajo tudi reševalci posebnih specialnostih, ki so nujno potrebni za izvedbo reševalne intervencije (letalec, zdravnik, potapljač, miner, vezist in logistik). Reševalci posebnih specialnosti se aktivirajo po seznamih pristojnih RC JRS ali po seznamih specialnosti. Ob zahtevnejših intervencijah, kjer je potrebno veliko reševalcev, se lahko zaprosi za pomoč tudi jamarska društva.

Tabela 6.9: Intervencije JRS

Leto	Št. aktiviranj	Št. poškodovanih	Št. mrtvih
1996	3	4	0
1997	9	8	3
1998	2	2	0
1999	3	1	2
2000	8	4	2
2001	9	4	2
2002	8	4	1
2003	7	3	0
2004	5	0	0
2005	5	2	0
2006	8	9	1
2007	6	2	0
2008	12	2	2
skupaj	125	71	27

Vir: JRS.

Od januarja 1996 do sredine leta 2008 je bilo 125 intervencij, pri katerih je bila nudena pomoč 71 poškodovancem, najdenih je bilo 27 mrtvih. Analiza nesreč do leta 2005 pokaže, da so nesreče v jamah v manj kakor tretjini primerov povzročili jamarji. 79% poškodovancev je bilo Slovencev,

med mrtvimi pa je bilo 11% tujcev. V 37 primerih so reševalci iskali in reševali živali. Ob izvajanju intervencij oziroma uradnih usposabljanj JRS ni imela smrtnih primerov.

6.3.4. Organiziranost in financiranje

Organiziranost

JRS je organizirana kot stalna služba pri JZS, ki je organizirana kot zveza jamarskih društev ali drugih društev in klubov, ki v okviru svoje dejavnosti opravljajo tudi obiskovanja jam. Zveza ima 45 članic, v katere je včlanjenih okoli 1700 članov. JRS je organizirana v sedmih reševalnih centrih, ki skupaj pokrivajo vsa kraška območja Slovenije. Ti centri so Ljubljana, Postojna, Sežana, Tolmin, Velenje, Kranj in Novo mesto. Vsak reševalni center ima svoje skladišče opreme, poleg tega pa je v Ljubljani še skupno državno skladišče opreme in mobilno logistično vozilo, v katerem je oprema za izvedbo zahtevnejše intervencije. Reševalni center vodi vodja centra.

Jamarska reševalna služba je bila v normativnem okviru prvič omenjena v Zakonu o obrambi in zaščiti iz leta 1991. Z ZVNDN je Jamarska reševalna služba postala javna služba v sistemu zaščite, reševanja in pomoči. Zakon določa, da javno službo izvaja JRS, ki jo opravljajo jamarji-reševalci pri jamarskih društvih v skladu z določitvijo pristojnega državnega organa. Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP določa, da JRS kot enotno javno službo na območju celotne države v skladu z zakonom organizira JZS. Uredba predvideva, da se pri sofinanciranju dejavnosti JRS s strani URSZR kot izhodišče upošteva 55 jamarskih reševalcev različnih specialnosti ter zaščitna in reševalna oprema ter druga sredstva za zaščito, reševanje in pomoč, potrebna za delo jamarske reševalne službe; določi jih JZS v soglasju z URSZR v skladu z uredbo.

Na podlagi pogodbe URSZR z JZS - JRS le-ta vzdržuje pripravljenost predpisanega števila jamarskih reševalcev. Za članstvo in operativno delovanje ima JRS sklenjene letne pogodbe s posameznimi jamarskimi reševalci ali pripravniki JRS. Pogodba predpisuje aktivno sodelovanje pri usposabljanjih, obvezno udeležbo pri intervencijah, izvajanje dežurstva in dobro psihofizično pripravljenost. Stalna pripravljenost v posameznem reševalnem centru se izvaja preko dežurstva najmanj dveh članov JRS. Na podlagi pravilnika JRS se izbor članstva opravi na podlagi aktivnosti posameznega kandidata v preteklem letu, saj ima JRS usposobljenih okoli 180

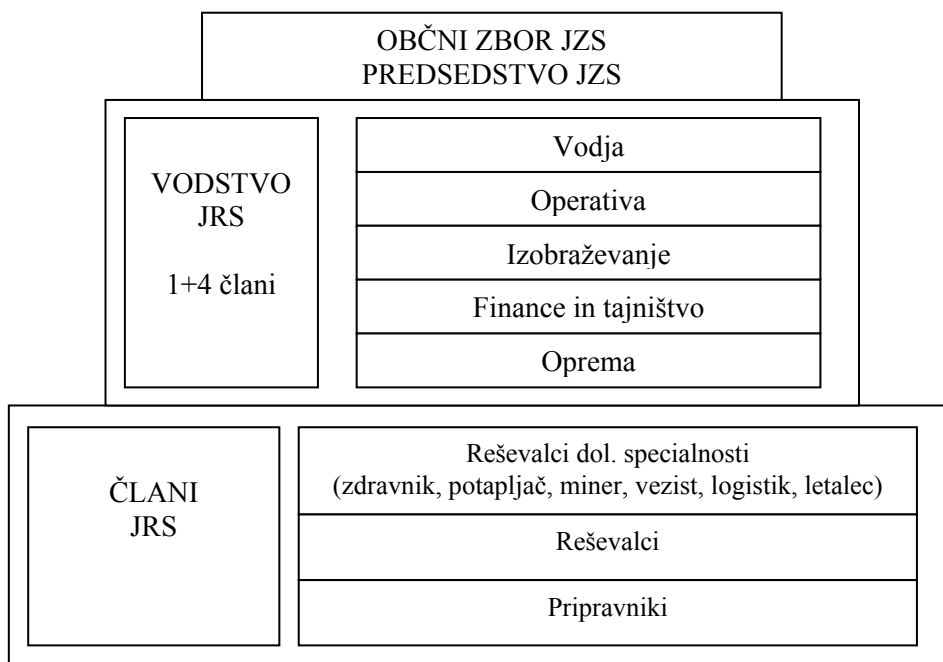
jamarskih reševalcev. V zameno za podpis pogodbe o sodelovanju v JRS prejme jamarski reševalec določeno opremo in je nezgodno zavarovan.

JRS vodi vodja JRS, ki ga izvoli občni zbor JZS. Njegove pristojnosti določa pravilnik JRS in so: vodenje JRS, skrbi za izvrševanje sklepov vodstva JRS in predsedstva JZS, imenovanje, razreševanje ter izrekanje ukrepov, ki so potrebni za delovanje JRS. Vodja JRS podpisuje letne pogodbe z operativnimi jamarskimi reševalci ter je sopodpisnik pogodbe z MORS – URSZR.

Širši organ vodenja je vodstvo JRS, ki ga sestavlja pet članov. Sestavo vodstva JRS predlaga vodja JRS, potrdi ga predsedstvo JZS. Pristojnosti vodstva JRS so operativno-organizacijsko vodenje JRS. Za koordinacijo operativne dejavnosti JRS je poleg vodstva JRS in vodij reševalnih centrov imenovan tudi vodja operative JRS.

Vsak reševalni center JRS ima svojega vodjo centra. Vodjo predlagajo med seboj člani posameznega reševalnega centra, potrdi ga vodstvo JRS, imenuje pa ga vodja JRS. Pristojnosti vodje centra JRS so: organiziranje dela v reševalnem centru JRS, organiziranje in izvajanje vaj, zagotavljanje opremljenosti članov po sklepih vodstva JRS, organiziranje operativne pripravljenosti članov (dežurstvo), organiziranje operativnega delovanja centra JRS s skladiščem ter vodenje lažjih reševanja iz jam.

Slika 6.4: Organizacijska struktura JRS



Vir: JRS.

Poleg državne organizirane JRS, v kateri je predvideno predpisano število jamarskih reševalcev, lahko jamarska društva, ki imajo usposobljene jamarje, sodelujejo tudi v svojem lokalnem okolju. Jamarsko društvo lahko z občino sklene pogodbo o opravljanju lokalne jamarske službe. V njej se opredeli število operativnih jamarjev, opremljanje, izobraževanje, usposabljanje in druge dejavnosti. Lokalne jamarske službe po potrebi pomagajo JRS pri zahtevnejšem reševanju (Jakofčič, 2006: 253).

Članstvo

Pravilnik JRS določa, da se prostovoljno članstvo v JRS določa letno. Član JRS lahko postane tisti jamar z nazivom v JRS, ki podpiše pogodbo za tekoče leto in je registriran pri JZS. Število operativnih članov je določeno v Uredbi za organiziranje, opremljanje in usposabljanje sil za ZRP. S podpisom pogodbe s strani JRS postane jamar z nazivom v JRS operativni član JRS.

Nazivi članstva v JRS so:

1. stopnja - pripravnik JRS,
2. stopnja - jamarski reševalec (specialnosti: zdravnik, potapljač, miner, letalec, vezist, logistik),
3. stopnja - vodja reševalne ekipe,
4. stopnja - inštruktor JRS (specialnosti: inštruktor zdravnikov JRS, inštruktor potapljanja JRS, inštruktor letalec JRS, inštruktor zvez JRS, inštruktor logistike JRS).

Vsi nazivi v JRS potekajo v okviru izobraževalne službe JZS. Posamezen naziv član pridobi po opravljenem izpitu za določen naziv. Vodja reševalne ekipe postane tisti jamarski reševalec, ki je opravil tečaj in izpit za naziv vodja reševalne skupine. Pogoj za pridobitev naziva je najmanj 4-letna neprekinjena operativnost. Inštruktor JRS postane tisti reševalec, ki opravi tečaj in izpit za naziv inštruktor JRS. Pogoj za pridobitev naziva je najmanj 6-letna neprekinjena operativnost.

Financiranje

Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP določa, da dejavnost jamarske reševalne službe sofinancira URSZR, pri čemer se kot izhodišče upošteva 55 jamarskih reševalcev različnih specialnosti.

Način financiranja JRS s sredstvi iz proračuna je bil uveden v letu 1990 in zakonsko določen v letu 1991, ko je Zakon o obrambi in zaščiti JRS podelil status državnega pomena. Vsako leto JRS in JZS podpišeta pogodbo z MORS - URZSR o sofinanciranju dejavnosti. V pogodbi so določene

naloge, ki jih opravlja JRS kot javna služba, sofinanciranje dejavnosti ter način poročanja o izvedbi dejavnosti in planiranje dejavnosti v naslednjem letu.

JRS nima drugih rednih oz. sistemskih virov za sofinanciranje kot pogodbeno sredstva z URSZR. Občasne primanjkljaje pokrije JZS, ki ji JRS (kot tudi vse druge komisije in službe JZS) letno oddaja 10% prihodkov za skupne stroške dejavnosti, ki jih določi predsedstvo JZS (sklepi predsedstva JZS v letu 2007).

Tabela 6.10: Financiranje JZS

Leto	sredstva URSZR	Indeks rasti
1999	67.601,40	
2000	73.009,51	108,00%
2001	66.766,82	91,45%
2002	70.036,62	104,90%
2003	80.806,97	115,38%
2004	76.927,97	95,20%
2005	105.040,89	136,54%
2006	83.458,52	79,45%
2007	90.035,00	107,88%
2008	86.820,00	96,43%

Vir: URSZR. Podatki so v EUR.

JZS oziroma JRS je v letu 2007 uspešno kandidirala na razpisu fundacije in je prejela 2.086 EUR (500.000 SIT) za program na državni ravni, in sicer socialna pomoč posameznikom in skupinam. S ciljem povečevanja sredstev za delovanje je JRS v zadnjem obdobju posvečala veliko pozornost tudi iskanju drugih (donatorskih) sredstev za delovanje. Cilj JRS v prihodnosti je zagotoviti vsaj 5% svojih sredstev s temi viri.

Na podlagi zakona in uredbe JRS se vsako leto podpiše pogodba o sofinanciranju dejavnosti. Ta je vseskozi tripartitna s tretjo podpisnico JZS, saj JRS ni pravna oseba. Način financiranja po tej pogodbi se je občasno spreminjal. V letu 2008 je bil prvi del izplačila po pogodbi izplačan pred dokončno potrditvijo letnega poročila za leto 2007. Razlog za tovrstno spremembo letne pogodbe je bil predvsem zagotavljanje finančnih sredstev za opravljanje javne službe v prvem delu tekočega leta. Financiranje se je v letu 2009 spremenilo s podpisom trajne pogodbe o sofinanciranju. Letno se bo z dodatki k pogodbi določevalo višino sredstev za sofinanciranje.

Pogodba med URZSR in JRS deli sredstva na tekoče transfere ter investicijske transferje. Tekoči transferji so namenjeni dejavnosti reševanja, usposabljanja, zavarovanja, preventivne dejavnosti, vzdrževanju vozil in opreme, materialnim stroškom, potnim stroškom, za izplačila honorarjev najbolj dejavnim članom ipd. Investicijski transferi so namenjeni nakupu zaščitne in reševalne opreme. Običajno so letna pogodbeno sredstva razdeljena med tekoče in investicijske transferje v razmerju 60:40. Sofinanciranje nakupa reševalnih sredstev JRS opravlja na podlagi meril o organiziranju in opremljanju službe. Izvajanje nakupov v skladu z merili je eden najpomembnejših kriterijev nadzora porabe sredstev proračuna s strani URZSR in občasno IRSVNDN.

JRS že več let v svojih poročilih navaja pomanjkanje namenskih vozil za prevoz reševalcev. Služba razpolaga z dvema terenskima voziloma, z enim vozilom za prevoz reševalne opreme, enim vozilom za prevoz reševalcev in z enim osebnim vozilom. Želja JRS je zagotoviti vsaj eno vozilo na reševalni center. V programu dela JRS za leto 2008 je JRS navedla, da je po spremembi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil ZRP v letu 2007, ko se je število odobrenih jamarskih reševalcev spremenilo s 53 na 55 članov, povečal strošek nabave za nakup osebne reševalne opreme v skladu z merili. Ta strošek pa po mnenju JZS ni bil upoštevan pri višini sredstev v letni pogodbi za leto 2007 in leto 2008.

Pogodba zavezuje JRS, da pripravi letno poročilo o realizaciji programa dela za preteklo delo ter program dela in plan porabe dodeljenih finančnih sredstev za tekoče leto. Oba dokumenta sta sestavni del pogodbe.

Pregled prihodkov JRS s strani URZSR prikazuje določena odstopanja med posameznimi leti. Vzrok za to so predvsem dodatni aneksi k letni pogodbi oziroma posebni nameni porabe sredstev. Dodana sredstva so bila dodeljena v letu 2003, 2005 in 2007. Namen dodelitve teh sredstev je bil nakup avtomobila in izvedba nenačrtovane mednarodne vaje Proteus v letu 2007. Redna sredstva po osnovni pogodbi so v medletni primerjavi konstantna in letno naraščajo do 5%. Rast je bila večja le v letu 2003 (9%), v letu 2001 pa je JZS dobila celo manj sredstev (8,5%).

6.4. Podvodna reševalna služba

6.4.1. Uvod

V Sloveniji so utopitve po številu smrtnih žrtev ob nesrečah na nezavidljivem tretjem mestu, takoj za prometnimi nesrečami in nesrečami pri delu. Taka statistika nalaga vsem pristojnim službam, da je področju varstva pred utopitvami potrebno posvečati posebno skrb. Preventivno dejavnost celovito ureja Zakon o varstvu pred utopitvami, katerega glavni cilj je zmanjšati število utopitev.

V Sloveniji zaradi utopitve letno umre od 15 do 22 ljudi. V dveh tretjinah primerov gre za utopitve v vodi v naravi, le nekaj odstotkov utopitev pa se zgodi v plavalnih bazenih. Poleg tega je 16 ljudi letno sprejetih v bolnišnico, ker bi se skoraj utopili. Najbolj ogroženi so otroci in mladostniki, saj so utopitve tretji najpogostejši vzrok nenamernih smrtnih poškodb predšolskih oziroma šolskih otrok (IVZ).

Varstvo pred utopitvami v morju, jezerih, rekah in drugih vodah ter na urejenih javnih kopališčih v skladu z zakonodajo zagotavljajo država, lokalne skupnosti, gospodarske družbe, zavodi in organizacije ter fizične osebe. Na ravni države so pristojnosti razdeljene med več ministrstev, ki skrbijo za izvajanje zakona. Podobno velja tudi za nadzor, za katerega skrbijo inšpektorji v skladu s svojimi pooblastili.

Dejavnost reševanja ponesrečenih na vodi in iz vode, iskanje pogrešanih ter dejavnost zaščite in reševanja ob poplavih ter nesrečah na vodi izvaja PRS. Služba je s spremembo ZVNDN v letu 2006 postala javna služba za ZRP, ki deluje samostojno v okviru Slovenske potapljaške zveze. Javna služba deluje na območju celotne države, za njeno delovanje je odgovorna država.

6.4.2. Zgodovina razvoja PRS

Zgodovina razvoja potapljaškega reševanja se je pričela z razvojem celovitega varstva pred utopitvami. V letih 1956 do 1960 smo imeli 501 utopitev oziroma 6,6 utopitev na 100.000 prebivalcev. Število utopitev se je v obdobju 1996 do 2000 zmanjšalo na 114 (Šink, 2002:426). K zmanjševanju števila utopitev prispevajo večja varnost na kopališčih, uveljavitev zakonodaje, sistematično učenje plavanja ter drugi ukrepi.

Hkrati se je v Sloveniji razvijala tudi potapljaška dejavnost. Že v obdobju pred 2. svetovno vojno se je uveljavilo potapljanje kot prirodoslovna dejavnost. Leta 1949 se je v okviru Prirodoslovnega društva Slovenije izvedel prvi potapljaški tečaj za potapljanje s črpalko. Potapljaška dejavnost se je širila, istočasno pa tudi podvodni ribolov. Leta 1952 so se ljubljanski potapljači, podvodni raziskovalci in podvodni lovci združili v društvu Neptun (kasneje preimenovano v Društvo za raziskovanje morja - DRM).

Kasneje nastala društva na področju Slovenije so se leta 1971 povezala v Zvezo organizacij za morski športni ribolov in podvodne dejavnosti. Organizacija se je leta 1977 preimenovala v Slovensko potapljaško zvezo ter je bila še istega leta sprejeta v SRJ - Zvezo potapljačev Jugoslavije (ustanovljeno leta 1953 na Reki). Posredno s tem se je preko SRJ vključila tudi v mednarodno združenje CMAS (fr. Confédération Mondial des Activités Subaquatiques ali ang. WUF - World Underwater Federation), ki je bila v Monaku ustanovljena leta 1959. SPZ je kot samostojna nacionalna zveza postala polnopravna članica CMAS februarja 1992.

S povečevanjem varstva pred utopitvami, predvsem varstva potapljačev samih in potrebe po izvajanju iskalnih akcij, se je pričela uvajati dejavnost potapljaškega reševanja. Prvi tečaj za potapljače reševalce je bil izveden leta 1974 v Strunjanu. V obdobju pred letom 1991 je v okviru PZS delovala Komisija za splošni ljudski odpor in družbeno samozaščito. Njihova dejavnost se je izvajala v sodelovanju s Sekretariatom za ljudsko obrambo SRS in Republiškim štabom za teritorialno obrambo SRS in je pokrivala preventivo oziroma področje izobraževanj in usposabljanj občanov, usposabljanje potapljačev za opravljanje nalog v izrednih razmerah ter vključitev potapljačev reševalcev v enote CZ.

Po letu 1991 je bila SPZ vključena v nov celovit sistem zaščite in reševanja. Na državni ravni je bila sklenjena pogodba o sofinanciranju med MORS – URSZR in SPZ za opravljanje nalog dejavnosti zaščite in reševanja ob naravnih in drugih nesrečah. Sofinanciranje je pogojevalo, da SPZ organizira in opremi enote za reševanje na vodi in iz vode po regijah, da izvaja usposabljanja in vaje ter da zagotavlja stalno pripravljenost za izvedbo reševalne dejavnosti.

PRS je bila v okviru SPZ ustanovljena na prvem zboru reševalcev Slovenije na Igu dne 5.4. 1995. Nastala je z združitvijo bivših občinskih enot CZ za reševanje iz vode in na vodi in Republiške reševalne enote. Leta 2000 so bile ustanovljene reševalne postaje PRS. Ustanovljeno je bilo 15 reševalnih postaj, razdeljenih v 5 skupin po regijah oziroma porečjih.

Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP iz leta 1999 je določila, da enote za reševanje iz vode in na vodi organizira SPZ v 5 regijah glede na posamezna porečja:

- vzhodnoštajerska regija za porečje Mure in Drave,
- zahodnoštajerska regija za porečje Savinje,
- ljubljanska regija za porečje Save,
- severnoprimska regija za porečje Soče,
- obalna regija za morje.

Enote za reševanje iz vode in na vodi lahko po uredbi ustanavljajo tudi lokalne skupnosti in skrbijo za njihovo sofinanciranje.

Spremembe ZVNDN v letu 2006 so uvrstile PRS, ki jo opravljajo postaje PRS, med javne službe za zaščito, reševanje in pomoč. Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP je področje pristojnosti PRS s posameznih porečij prenesla na celoten teritorij Slovenije.

6.4.3. Dejavnost PRS in intervencije

Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP določa naloge podvodne reševalne službe, ki so:

- iskanje pogrešanih in reševanje ponesrečenih na vodi in iz vode,
- sodelovanje pri reševanju ljudi, živali, premoženja in kulturne dediščine ob poplavih ter nesrečah na vodi,
- sodelovanje pri opravljanju nujnih zaščitnih in drugih del zaradi preprečitve in ublažitve posledic nesreč na vodah.

PRS po svoji doktrini izvaja reševanje iz vode in na vodi na odprtih vodah in pod ledom do globine 40 metrov. Reševanje iz vode zajema iskanje in dvigovanje ljudi, živali in premoženja iz vode glede na vrsto nesreče, kot so nesreče plavalcev, padci v vodo, reševanje in iskanje samomorilcev in drugih utopljenec, iskanje in dvigovanje živali, vozil in drugih predmetov iz vode, dvigovanje utopljenec iz vodnjakov, reševanje ljudi v vodi izpod ledu, reševanje ob prometnih nesrečah, reševanje raftov, kajakašev, čolnov in drugih plovil, pri čemer lahko pride do utopitev. Reševanje na vodi zajema tudi reševanje ob večjih naravnih nesrečah (poplavih) in drugih nesrečah s pomočjo plovil, ko je potrebno zagotoviti veliko število reševalcev. PRS lahko opravlja tudi naloge zaščite, reševanja in pomoči, za katere je potrebno tehnično potapljanje pod globino 40 metrov, če so pripadniki službe ustrezno usposobljeni oziroma opremljeni.

Pravilnik PRS pri SPZ določa naloge PRS, ki so:

- reševanje ljudi iz vode in na vodi v primeru nesreč na rekah, jezerih in morju,
- reševanje premoženja na vodi in iz vode,
- preventivno delovanje, kot so pregledi mostov, jezov in obrežij, pomolov, privezov, sidrišč,
- zaščita športnih tekmovanj in drugih prireditev ob vodi in na vodi,
- vzgojno delovanje, kot je vzgoja novih potapljačev in potapljačev reševalcev,
- vzdrževanje stalnega ustreznega števila aktivnih potapljačev reševalcev.

PRS med svoje temeljne cilje navaja:

- učinkovito izvajanje reševalne dejavnosti,
- učinkovito izvajanje izobraževalne dejavnosti,
- zagotavljanje višjega ugleda in prepoznavnosti PRS v strokovni in laični javnosti in
- zagotavljanje finančnih sredstev, potrebnih za učinkovito delovanje PRS.

PRS organizira tudi preventivne aktivnosti, kot so izobraževanja o varnosti pred utopitvami po osnovnih in srednjih šolah, preventivne akcije pred plavalno sezono, aktivnosti na zaledenelih jezerih v času drsanja, zavarovanja prireditev in podobno.

Druge sile za reševanje na vodi ali iz nje

Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP določa, da reševanje na vodi in iz vode opravljajo tudi gasilske enote, ekipe drugih nevladnih organizacij in enote CZ, pri čemer je potrebno z načrti zaščite in reševanja zagotoviti, da se reševanje na vodi in iz vode izvaja usklajeno med različnimi reševalnimi službami in enotami. Reševanje ljudi in plovil na morju izvaja Uprava RS za pomorstvo v sodelovanju s policijo.

Uredba nalaga, da občine, ki ležijo na poplavno ogroženem območju, v skladu z oceno ogroženosti poleg enot za gradnjo ter utrjevanje protipoplavnih nasipov (ob neposredni ogroženosti zaradi poplav oziroma ob poplavih) ter druga gradbeno-tehnična dela za varstvo pred naraslimi vodami ustanovijo tudi ekipe za reševanje na vodi in iz vode. Take ekipe za reševanje na vodi in iz vode občine praviloma organizirajo v dogovoru z lokalno gasilsko organizacijo, lahko pa tudi pri drugih nevladnih organizacijah ali kot del tehničnih reševalnih enot CZ.

URSZR ima na regijski ravni na poplavno ogroženih območjih organizirane ekipe CZ za reševanje na vodi in iz vode. V državni Enoti za hitre reševalne intervencije je organizirana tudi

enota za tehnično potapljanje, ki je sposobna in opremljena za izvajanje težjih podvodnih del in potopov pod globino 40 metrov.

V okviru gasilskih enot širšega pomena imajo za posredovanje ob nesrečah na tekočih ter stoječih vodah nekatere gasilske enote organizirane gasilske enote za reševanje iz vode. Poklicne gasilske enote Celje, Koper, Ljubljana, Kranj, Gasilska enota Nova Gorica, Krško in Maribor imajo iz programa naloge širšega pomena usposobljenih lahko do deset gasilcev, potapljačev z avtonomno potapljaško opremo. Poklicna gasilska enote Novo mesto in prostovoljna gasilska društva Vuhred, Gornja Radgona, Murska Sobota in Ptuj pa lahko usposobijo do šest gasilcev potapljačev z avtonomno potapljaško opremo za reševanje iz vode. Opravljanje nalog teh enot ob nesrečah na tekočih in stoječih vodah sofinancira URSZR iz naslova nalog širšega pomena.

Intervencije PRS

PRS v svojih evidencah ločuje naslednje tipe intervencij.

- reševanje oseb (življenj),
- reševanje premoženja,
- iskanje utopljenca in
- zaščita-varovanje dogodka na vodi.

Tabela 6.11: Intervencije PRS

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
reševanje oseb	ni podatka	ni podatka	12	1	ni podatka	ni podatka
reševanje premoženja	ni podatka	ni podatka	9	9	ni podatka	ni podatka
iskanje utopljenca	ni podatka	ni podatka	19	15	ni podatka	ni podatka
zaščita/varovanje dogodka na vodi	ni podatka	ni podatka	44	25	ni podatka	ni podatka

Vir: PRS.

Leta 2008 je bila najzahtevnejša intervencija PRS iskanje utopljenca pri Blanci na spodnjem toku reke Save, ko je dne 3. julija ob spustu skozi pretočni jez hidroelektrarne Blanca izgubilo življenje 13 ljudi. Intervencija je trajala šest dni, sodelovalo je 1339 reševalcev in drugih, od tega 195 potapljačev.

6.4.4. Organiziranost in financiranje

SPZ je krovna organizacija slovenskih potapljačev in povezuje skoraj 2000 potapljačev v 72 potapljaških društvih. Njeno osnovno poslanstvo je skrb za varno potapljanje. Znotraj zveze delujejo trije komiteji: komite za izobraževanje, komite za šport in komite za zaščito in reševanje iz vode. Posamezni komiteji so razdeljeni še v ustrezne komisije.

PRS je organizirana znotraj SPZ in ni organizirana kot samostojna pravna oseba zasebnega prava. S spremembo ZVNDN je na podlagi 74. člena PRS pridobila status javne službe za ZRP. Zakon določa, da PRS kot enotno javno službo na območju celotne države za reševanje iz vode organizira SPZ.

V PRS Slovenije je vključenih nad 130 prostovoljnih potapljačev reševalcev. Dejavnost podvodne reševalne službe sofinancira MORS - URZSR, pri čemer se kot izhodišče upošteva 60 potapljačev različnih specialnosti.

PRS je kot komite pri SPZ organizirana na treh ravneh:

- državna raven; PRS, ki jo vodi načelnik,
- regionalna raven; 5 reševalnih skupin ter
- lokalna raven; 15 reševalnih postaj.

Osnovno organizacijsko obliko PRS določa statut SPZ, ki določa, da je komite za zaščito in reševanje posebno delovno telo, ki za svoje delo odgovarja skupščini SPZ. Komite za zaščito in reševanje pri SPZ je v skladu s statutom SPZ strokovno telo, odgovorno za organizacijo, vodenje in izvajanje nalog PRS. Komite sestavljajo potapljači reševalci, ki so istočasno vodje skupin reševalnih postaj, načelnik PRS, namestnik načelnika in pomočnik. Načelnik komiteja je načelnik PRS, hkrati je član predsedstva SPZ, potrjuje ga zbor reševalcev PRS. Načelnik komiteja je Vladimir Ban.

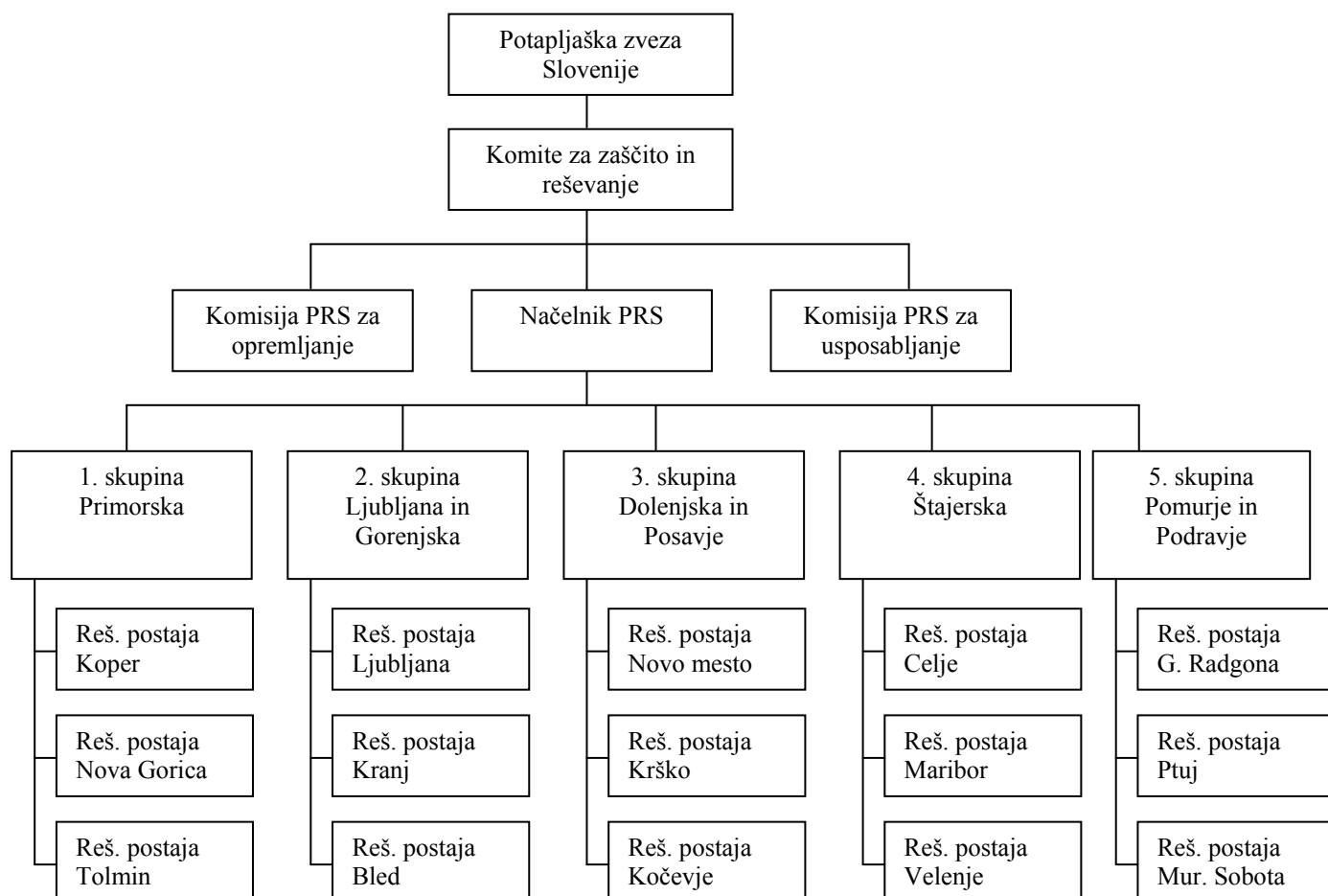
PRS sestavlja 15 reševalnih postaj, ki pokrivajo vse odprte vode na območju RS in so organizirane v pet skupin:

- skupina Primorska: RP Koper, RP Nova Gorica, RP Tolmin,
- skupina Ljubljana in Gorenjska: RP Ljubljana, RP Kranj, RP Bled,
- skupina Dolenjska in Posavje: RP Novo mesto, RP Kočevje, RP Krško,

- skupina Štajerska: RP Maribor, RP Celje, RP Velenje,
- skupina Pomurje in Podravje: RP Gornja Radgona, RP Murska Sobota, RP Ptuj.

Reševalne postaje PRS so organizirane pri posameznih potapljaških društvih kot posebne notranje organizacijske oblike.

Slika 6.5: Organizacijska struktura PRS



Vir: PRS.

Oblike delovanja PRS po pravilniku PRS so komite za zaščito in reševanje, zbor reševalcev PRS, komisije, reševalne postaje in skupine reševalnih postaj.

Zbor reševalcev iz vode je najvišji organ PRS. Zbor (ki sicer ni naveden v organigramu) je sklican vsaj enkrat letno, njegove naloge so sprejem programa dela, finančnega programa in obravnavanje organizacijskih in drugih vprašanj, pomembnih za delovanja PRS.

Komite je za svoje delo odgovoren zboru reševalcev PRS in predsedstvu SPZ.

Naloge komiteja za zaščito in reševanje v skladu s pravilnikom PRS so:

- povezovanje, usklajevanje, usmerjanje in nadzor dela reševalnih postaj,
- skrb za izpopolnjevanje taktike in metod dela, varnost potapljanja in ustrezno opremljenost,
- izvajanje ukrepov za stalno pripravljenost in interveniranje,
- skrb za stike med domačimi in tujimi reševalci,
- prirejanje tečajev, seminarjev in praktičnih vaj,
- vodenje evidence o opravljenih intervencijah in usposabljanjih,
- izdajanje strokovne in druge publikacije in opravljanje nalog, ki so vezane na potapljanje, reševanje iz vode in so večjega pomena za podvodno reševalno dejavnost,
- komite predpiše vsebino in način opravljanja izpita za potapljača.

Osnovne organizacijske enote PRS so reševalne postaje. Ustanovitelj reševalne postaje PRS je na predlog komiteja za zaščito in reševanja in v skladu s statutom SPZ predsedstvo SPZ. Predsedstvo lahko na predlog komiteja reševalno postajo tudi ukine, opremo, ki je last PRS, pa preda v posest drugi reševalni postaji.

Reševalne postaje so organizirane znotraj potapljaških društev. Društvo, kjer je reševalna postaja organizirana, ima s SPZ podpisano pogodbo o sodelovanju na področju reševanja iz vode in na vodi za tekoče leto. Po pravilniku PRS lahko dve ali več reševalnih postaj tvorijo skupine reševalnih postaj.

Naloge reševalnih postaj po pravilniku PRS so:

- organizirati, izvajati in voditi reševalne akcije na določenem geografskem območju,
- o vseh akcijah in ukrepih, povezanih z reševanjem, sproti obveščati komite za zaščito in reševanje,
- skrbeti za vzgojo, usposabljanje in psihofizično pripravljenost reševalcev ter za vzgojo potapljačev, kandidatov za reševalce,
- skrbeti za skupno in osebno potapljaško opremo, ki mora biti vedno pripravljena za uporabo, varno shranjena, o njej se mora voditi evidenca o stanju in pregled o zadolžitvah.

Članstvo

Potapljač reševalec lahko po pravilniku PRS postane član potapljaškega društva, če ima najmanj potapljaško kategorijo CMAS P3 in opravi poseben tečaj temeljnega izobraževanja za potapljača reševalca, ima čut za potapljanje in orientacijo in moralne in psihofizične lastnosti dobrega

potapljača. Naziv potapljač reševalec na predlog reševalne postaje potrdi Komite za zaščito in reševanje.

Član PRS je vsak potapljač - reševalec, ki je za tekoče leto registriran pri PZS. Nazivi članov PRS so: reševalec – pripravnik, potapljač – reševalec, inštruktor PRS, častni član, zaslužni član.

Za izobraževanje in usposabljanje potapljačev reševalcev v sestavu PRS in druge je zadolžena komisija za vzgojo in kadre, ki deluje v sestavu komiteja za zaščito in reševanje v PRS.

Merila za organiziranje, opremljanje in usposabljanje določajo naslednje cilje izobraževanja in usposabljanja:

- poenotenje sistema izobraževanja za vse potapljače reševalce,
- vzdrževanje stalne visoke stopnje usposobljenosti,
- vključevanje članov v sistem načrtovanja in odločanja,
- zagotavljanje ustreznega kadra za prihodnost,
- razvoj kreativnosti in inovativnosti,
- zagotavljanje kakovostne izvedbe posameznih aktivnosti,
- varno izvajanje preventivnih in reševalnih aktivnosti in
- vzpodbujanje identifikacije članstva z matično postajo in PRS.

Na nivoju PRS je izdelan letni plan usposabljanj. Zanj je odgovoren vodja komisije za vzgojo in kadre. Na lokalnem nivoju pa se plani izdelajo na nivoju reševalne postaje v sodelovanju z vodjo reševalne skupine. Predpogoj za kadrovanje in napredovanje članstva PRS je usposabljanje in izobraževanje.

Financiranje

Dejavnost podvodne reševalne službe sofinancira URSZR, pri čemer je kot izhodišče upoštevanih 60 potapljačev različnih specialnosti prav tako sredstva za zaščito, reševanje in pomoč, potrebna za delo podvodne reševalne službe, ki jih določi SPZ v soglasju z URSZR v skladu z uredbo.

Pravilnik PRS določa, da so finančni viri PRS:

- proračunska sredstva, namenjena zaščiti in reševanju ter
- druga sredstva.

Tabela 6.12: Financiranje PRS

LETO	Sredstva URSZR v EUR	Indeks rasti
2002	52.527,46	100,00
2003	57.551,03	109,56
2004	57.653,15	100,18
2005	66.257,72	114,92
2006	65.186,15	98,38
2007	64.640,00	99,16
2008	85.650,00	132,50

Vir: URSZR. Podatki so v EUR.

Na podlagi ZVNDN ter Uredbe o organiziranju in opremljanju sil za ZRP se vsako leto podpiše pogodba o sofinanciranju dejavnosti PRS. Ta je od leta 2002 tripartitna s tretjo podpisnico SPZ, saj PRS ni pravna oseba.

Pogodba med URZSR in PRS deli znesek sofinanciranja na tekoče transfere ter investicijske transfere. Tekoči transferi so namenjeni dejavnosti reševanja, usposabljanja, zavarovanja, preventivne dejavnosti, vzdrževanja vozil in opreme, za materialne stroške, potne stroške, za izplačila honorarjev najbolj dejavnim članom in podobno. Investicijski transferi so namenjeni nakupu zaščitne in reševalne opreme. Sofinanciranje nakupa reševalne opreme in drugih sredstev PRS opravlja na podlagi meril o organiziranju in opremljanju službe. Izvajanje nakupov v skladu z merili je eden najpomembnejših kriterijev nadzora porabe sredstev proračuna RS s strani URSZR in IRSVNDN ali Računskega sodišča RS. V letu 2008 se je dodatna sredstva z aneksom k pogodbi namenilo za nakup iztrošene opreme ob intervenciji pri Blanci.

Pogodba zavezuje PRS, da pripravi letno poročilo o realizacija programa dela za preteklo leto ter program dela in plan porabe finančnih sredstev dodeljenih za tekoče leto. Oba dokumenta sta sestavni del pogodbe. V letu 2008 je bil prvi del izplačila po pogodbi izplačan pred dokončno potrditvijo letnega poročila za leto 2007. Razlog za tovrstno spremembo letne pogodbe je bil predvsem v zagotavljanju finančnih sredstev za opravljanje javne službe v prvem delu tekočega leta. V letu 2009 je bila uvedena stalna pogodba, letno pa bo z aneksi določena višina sredstev za sofinanciranje.

6.5. Služba za zaščito in reševanje na morju

6.5.1. Uvod

Slovenija se s svojimi 46 kilometri obale uvršča med pomorske države. Slovensko morje je del Tržaškega zaliva, ki s svojimi pristanišči Trst, Tržič in Koper predstavlja pomembno prometno izhodišče za prevoz blaga v srednjo in vzhodno Evropo. Velik promet v tem delu Jadranskega morja povečuje ogroženost pred ekološkimi in drugimi nesrečami.

V pristanišče Koper je letno pripeljanih okoli 2 milijona ton goriva in kemikalij. Stopnjo ogrožanja onesnaženja slovenskega morja povečujeta tudi pristanišči Tržič in Trst. Po dograditvi čezalpskega naftovoda od Trsta do Ingolstadta in njegovih stranskih vej gre skozi tržaško pristanišče na leto več kot 30 milijonov ton surove nafte, ki jih pripelje okrog 340 tankerjev. Od tega je največ supertankerjev z nosilnostjo več kot 100.000 ton, nekateri tudi več kot 300.000 ton (URSZR, 2007:8).

Celotna ogroženost zahteva organizirano službo za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju. Pomembnost dejavnosti predpisuje tudi ZVNDN, ki med javne službe za ZRP uvršča tudi službo za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju, le-to po zakonu organizirajo lokalne skupnosti in država. Dejavnost te javne službe, kot jo določa zakon, zajema posredovanje ob onesnaženjih na morju in iskanje pogrešanih na morju.

Ogroženost

Slovenska obala obsega del severovzhodnega Jadrana od državne meje z Italijo pri Lazaretu do državne meje s Hrvaško pri izlivu reke Dragonje v morje. Obala je dolga 46 km in pripada občinam Koper, Izola in Piran. Celoten Tržaški zaliv meri približno 551 km², od tega je slovenskega morja približno 180 km². Zaliv je plitev (24 do 26 metrov). Globina slovenskega morja znaša v povprečju 18,7 m.

Geomorfološka zgradba obalnega pasu je zelo raznolika. Ožji obalni pas je dokaj kamnit oziroma prodnat in samo izjemoma poraščen. Večji del obale je težko dostopen s kopnega, ker se kopno strmo spušča v morje, z morja pa je težko dostopen zaradi plitvin. Največja nevarnost za plovbo v Tržaški zaliv so plitvine ob zahodni obali Istre, posebno plitvine pri rtu Savudrija. Zaradi skalnatega dna bi se poškodovalo dno nasedle ladje in ob morebitnem izlitju nevarnih snovi bi

bilo okolje zelo ogroženo. Celotni severni Jadran je morje zalivskega tipa, zato so negativni vplivi posameznih dejavnikov na njegovo kakovost bolj izraziti kot v globljih, bolj odprtih morjih. Že sam geografski položaj in geološko-hidrološke razmere (slaba cirkulacija vodnih mas, plitvost, izdatni vplivi celinskih voda in izpiranje flišnega zaledja ...) dajejo severnemu Jadranu in našemu delu obalnega morja pečat ekološke nestabilnosti (Sotlar, 1995).

Področje severnega Jadrana zaznamujejo specifične lastnosti, kot so gosta poseljenost, hiter gospodarski razvoj, intenzivna izraba za marikulturo, ribištvo, turizem, gost ladijski promet itd. Razvoj po drugi svetovni vojni je povečeval ekološko nevarnejši in naraščajoči vpliv pomorskega prometa, prav tako gospodarski in urbani razvoj severnih jadranskih obalnih mest z zaledjem.

Potencialni viri nenadnih onesnaženj našega morja ter obalnega pasu z nafto, naftnimi derivati in drugimi nevarnimi snovmi v pomorskem prometu in na obalnih objektih so predvsem naslednji:

- tovari nafte, ki se transportirajo v tržaško pristanišče ali izven njega - letno do 31 mio ton - in drugih nevarnih snovi z okoli 340 tankerji letno, od tega je največ supertankerjev z nosilnostjo več kot 100.000 ton, nekaj tudi z več kot 300.000 ton,
- tovari nafte in derivatov, ki se transportirajo v Luko Koper; letno je v pristanišče pripeljano okoli 2 mio ton s povprečno 100 tankerji nosilnosti do 60.000 ton,
- prevozi tovorov kemikalij in posebnih tovorov v Luko Koper ali pa iz Luke Koper po morju drugam,
- izpuščanje odpadnih olj iz ladij, ki plujejo v koprsko ali tržaško pristanišče ali iz njega (nenamerno ali iz malomarnosti),
- manjša, vendar pogosta onesnaženja s spiranjem manipulativnih površin luk in ladij oziroma odpadne ali balastne vode, ki lahko povzročijo tudi vnos tujih organizmov v naše morje.

Največjo potencialno nevarnost za onesnaženje katastrofalnih razsežnosti predstavlja nafta, ki jo prevažajo tankerji, ki plovejo le 3 do 5 km od naše obale. V povprečju dnevno po slovenskem morju pluje najmanj en supertanker, en manjši tanker in približno šest ladij, katerih tovor vsebuje nevarne snovi.

Poleg možnega nasedanja, trčenja, požarov in eksplozij na ladjah obstaja tudi velika nevarnost izlitij pri ladijskih operacijah nalaganja in razlaganja tovora. Večje izlitje nafte bi bilo glede na majhnost in zaprtost akvatorija, kot je Tržaški zaliv, dolgoročno katastrofalno za okolje in gospodarstvo (Resolucija o nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije).

Potencialno ogroženost je Slovenija občutila tudi ob požaru na turški ladji Und Adriyatik, ki je februarja 2008 zagorela približno 13 navtičnih milj zahodno od Rovinja v hrvaški Istri. Ob grožnji ekološke katastrofe je Vlada RS sprejela sklep, da se Hrvaški v skladu z meddržavnim sporazumom na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v primeru potrebe nudi pomoč enega namenskega vlačilca iz Kopra ter do 1000 metrov namenskih pregrad za omejevanje onesnaženja na morju.

6.5.2. Zgodovina razvoja SVOM

Ogroženost pred onesnaženji morja v Sloveniji zahteva učinkovito dejavnost varovanja morja in dosledno izvajanje vseh preventivnih ukrepov, za kar je potrebna ustrezno organizirana in opremljena služba za varstvo morja. Ta deluje v sodelovanju s pristojnimi inšpekcijskimi in drugimi službami na lokalnem in državnem nivoju.

Leta 1985 je Ministrstvo za okolje in prostor v skladu z zakonom o vodah ustanovilo in začelo opremljati Službo za varovanje obalnega morja (SVOM) v okviru vodnogospodarskega sektorja podjetja za gradbeništvo in vodno gospodarstvo Hidro Koper.

Področje delovanja SVOM je celotno območje našega obalnega morja in obalno zaledje. V takratni službi je bila stalno zaposlena minimalna ekipa petih delavcev, v primeru obsežnejših onesnaženj pa so se dodatno vključili drugi delavci vodnogospodarskega sektorja Hidra Koper.

SVOM se je za opravljanje svojih nalog opremila z:

- ekološkim plovilom za interventna čiščenja nenadnih onesnaženj na morju s sesalcem olj in lovilno košaro za plavajoče odpadke in naplavine,
- s hitrim čolnom za nadzor stanja čistosti celotnega morja in obrežnega pasu ter asistenco pri intervencijah na morju ter
- s prenosno opremo ter vozilom za ukrepanje na obali in vodotokih.

Leta 1992 je Hidro Koper šel v stečaj in dejavnost je začasno opravljal režijski obrat SVOM v okviru MOP. Kasneje je koncesijo prevzelo podjetje VGP Soča, ki je opravljal javno vodno službo na celotnem območju Primorske. Po stečaju VGP Soča leta 1995 je država koncesijo podelila podjetju VGP Drava d.d., ki to dejavnost opravlja še danes.

Zaradi neustrezne in tehnološko dotrajane opreme ter na podlagi izkušenj ob ekološki nesreči v luki Koper leta 2005 je MOP leta 2006 sklenilo pogodbo še s Službo za varovanje morja (VAM) Luke Koper d.d. Ta je pristojna za širši luški akvatorij, preostali del slovenskega morja pa pokriva SVOM. Luka Koper je po letu 2007 s svojimi sredstvi financirala nakup treh plovil (dolžine 7,7, 10,6 in 10 metrov) za sanacijo onesnaženj manjšega obsega ter za patroljiranje in hitro posredovanje ob izrednih razmerah na morju. Luka Koper pripravlja nakup večjega ekološkega plovila dolžine od 15 do 21 metrov, s katerim bo lahko luška služba samostojno opravljala naloge javne službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč na območju celotnega slovenskega morja. Namen Luke Koper v zadnjem obdobju je nakup potrebne opreme in sredstev za pridobitev koncesije za opravljanje javne službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč na območju celotnega slovenskega morja.

Poleg omenjenih dveh družb, ki imata koncesijo za opravljanje javnih nalog intervencije na morju, dejavnost izvajajo tudi plovila tržaške družbe Crismani, ki je koncesionar tržaškega pristanišča za odpravljanje onesnaženosti morja in obale. Z družbo ima Luka Koper pogodbo za opravljanje nalog čiščenja morja v luškem akvatoriju. Družba Crismani pa je prav tako zainteresirana za pridobitev koncesije javne službe na področju urejanja voda. Konec leta 2005 je Ministrstvo za promet s koncesijsko pogodbo za opravljanje pristaniških dejavnosti na območju koprškega tovornega pristanišča podelilo tudi naloge izvajanja varovanja morja v luki, kar pa je po mnenju podjetja Crismani Luki Koper omogočilo monopolni položaj pri vseh spremljevalnih dejavnostih v pristanišču, ki jih na trgu zagotavljajo tudi druge družbe.

Za izvajanje gašenja požarov in pomoči pri izvajanju drugih intervencij je pristojno podjetje Adria-Tow d.o.o., ki se ukvarja z vleko plovil in drugimi vrstami pomoči plovil in ima za dejavnost ZRP z URSZR sklenjeno pogodbo o sofinanciranju. Po načrtu aktiviranja je določena tudi za vleko vodnih pregrad za omejitev onesnaženja morja.

Današnja organiziranost in opremljenost ne omogočata učinkovitega izvajanja javne službe. Večina javnih politik in analiz stanj na tem področju v preteklosti je izražala pomembnost izboljšanja preventivnega in intervencijskega ukrepanja ob ekoloških nesrečah na morju (Resolucija o nacionalnem programu razvoja pomorstva RS 2007-2013, Nacionalni program upravljanja z vodami 2004, Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Kazalci okolja 2005, MOP – ARSO, poročilo o stanju okolja v MOK). Za učinkovito izvajanje nalog ob onesnaženju morja bi morala SVOM kupiti plovilo za pobiranje

oljnih madežev, saj je staro plovilo opremljeno le z lovilno košaro za plavajoče odpadke in naplavila.

Meddržavno sodelovanje

Slovenija je zavezana k zaščiti in ohranjanju morskega okolja ter ureditvi tega področja s sprejetimi obveznostmi varstva morja na podlagi ratificirane Konvencije o zaščiti Sredozemskega morja pred onesnaževanjem (Barcelonska konvencija), ki je bila sprejeta v Barceloni leta 1976 ter njenih protokolov. Ratificiran je tudi prenovljeni Protokol o sodelovanju pri preprečevanju onesnaženja z ladij in ob izrednih dogodkih v boju proti onesnaženju Sredozemskega morja iz leta 2004.

V skladu s Protokolom II Barcelonske konvencije je v letu 1992 Hidro Koper navezal tesnejše stike s sorodnim italijanskim podjetjem Crismani iz Trsta. Sodelovanje obeh služb je bilo preizkušeno na skupni mednarodni vaji »Morje 92« leta 1992.

Slovenija kljub dobremu sodelovanju s sosednjima državama in kljub večkratno izraženim interesom nima pripravljenega skupnega načrta posredovanja in pripravljenosti v primeru nesreč v severnem Jadranu (Sotlar).

Slovenija je leta 2007 organizirala vajo »Morje 2007« s ciljem preverjanja usklajenosti različnih reševalnih služb, organov vodenja in drugih, ki ukrepajo ob nesreči na morju (Kuntarič: 2008). Prvotno je bila vaja pripravljena kot meddržavna, a so se je nato predstavniki Italije in Hrvaške udeležili le kot opazovalci.

6.5.3. Dejavnost SVOM in intervencije

Osnovne naloge ekipe službe SVOM so:

- ukrepati ob vsakem času v primerih nenadnih onesnaženj na morju in kopnem zaledju,
- izvajati redno dežurstvo izven rednega delovnega časa,
- izvajati preventivne dejavnosti in nadzor stanja na morju v času, ko ni nenadnih onesnaženj.

Obvestila o onesnaženjih se zbirajo na Upravi za pomorstvo, RECO Koper in OKC. Vsa prejeta obvestila so takoj posredovana SVOM. Istočasno so preko RECO ali OKC aktivirane tudi pristojne inšpekcijske službe Uprave za pomorstvo, Uprave za notranje zadeve (v kolikor obstaja

sum kaznivega dejanja), inšpektor za okolje in prostor ter pomorska policija. Navedene inšpekcije ukrepajo v skladu s predpisi s svojega področja.

V primerih onesnaženj izven rednega delovnega časa prejme vsa obvestila dežurni član ekipe SVOM, ki po potrebi takoj aktivira druge delavce službe. Glede na vrsto in velikost nenadnega onesnaženja vodja službe ali namestnik odredi ustrezno opremo in sredstva za omejevanje širjenja onesnaženja in metode čiščenja. V kolikor ekipa SVOM v okviru preventivnih kontrolnih obhodov naleti na onesnaženje, takoj izvede potrebne ukrepe in o tem informira RECO in Območno pisarno ARSO v Kopru.

V času, ko na morju, vodotokih ali kopnem ni onesnaženj, služba opravlja preventivne dejavnosti, kot na primer:

- opravljanje kontrolnih obhodov in nadzor nad stanjem morja s hitrim plovilom,
- čiščenje plavajočih odpadkov in naplavin z morske gladine z ekološkim plovilom,
- občasno opravljanje obhodov po kopnem, obrežnem pasu morja in pritokov ter spremljanje stanja čistosti obale ter čiščenje naplavljenih in odvrženih odpadkov,
- pridobivanje dosegljivih podatkov o večjih onesnaževalcih in vnašanje sprememb v obstoječ kataster onesnaževalcev,
- vodenje evidenc o intervencijah, obhodih, pobranih plavajočih odpadkih in izdelava analiz ter primerjav, s pomočjo katerih je možno oceniti trende glede onesnaževanja,
- sodelovanje s šolami in nevladnimi okoljevarstvenimi organizacijami; služba v soglasju z Ministrstvom za okolje in prostor brezplačno nudi obstoječo opremo in kader za operativno izvajanje prostovoljnih čistilnih akcij na morju in obali ter strokovno pomoč pri drugih okoljevarstvenih aktivnostih.

Tabela 6.13: število intervencij na morju

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Iskanje pogrešanega plovila	5	5	10	18	5	3
Nasedlo in potopljeno plovilo	10	10	16	10	8	7
Gašenje požara na plovilih			2	3	1	4

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Onesnaženja z nafto	24	16	8	7	4	5	10
Druga onesnaženja	25	37	16	6	10	13	24

Vir: ARSO (2007); Državni načrt (2007: 9).

SVOM je od leta 1990 do leta 2006 ukrepala v 547 primerih, od tega je bilo 252 onesnaženj z olji. Povzročitelj je bil znan samo v 114 primerih.

Največja ekološka nesreča v slovenskem morju se je zgodila leta 1983, ko je ob iztekanju nevarne snovi v morje izteklo približno 90.000 litrov mazuta. Nesreča se je zgodila v akvatoriju Ladjedelnice Izola, ko je ladja Ledenice zaradi neurja treščila ob betonsko obalo in je prišlo do poškodbe trupa ter iztekanja mazuta v morje. Leta 1990 se je onesnaženje v naše morje razširilo iz Italije, čiščenje morja pa so skupaj opravile italijanske in slovenske službe.

Leta 2005 je iz prvega bazena Luke Koper izteklo približno 10.000 litrov umazanih (kalužnih) voda. Pristojne službe so omejile onesnaženje, tako da se madež ni razširil izven luškega prostora. Za čiščenje madeža je bilo najeto podjetje Crismani, ki je za delo potrebovalo tri tedne. Stroški, ki jih je prevzela Luka Koper, so bili ocenjeni na milijon evrov. Ob dogodku je Mestna občina Koper sprejela sklep, da pristojne službe niso primerno opremljene in organizirane za učinkovito posredovanje in reševanje v primeru ekoloških onesnaženj. Ob tem je od države zahtevala, da se čimprej uredi javna služba za varstvo obalnega morja ter da se ji zagotovijo primerna tehnična oprema, kadri in pooblastila za hitro, ustrezno in učinkovito ukrepanje ob takih dogodkih. Za izvajanje službe varstva obalnega morja je državi predlagala Gasilsko brigado Koper ali drugo organizacijo, ki je v večinski lasti države ali lokalne skupnosti (sklep Občinskega sveta MOK z dne 27. junija 2005).

Za gašenje požara na manjših plovilih (čolnih, gliserjih in različnih jahtah) na privezih in na odprtem morju ni ustreznega načina gašenja. Vsi dosedanji požari so se zgodili na gliserjih z bencinskim motorjem, plovila pa so zgorela pred prihodom gasilcev. Gašenju večjega požara je namenjen vlačilec Max, ki ga ima v najemu podjetje Adria-Tow d.o.o.

6.5.4. Organiziranost in financiranje

Organiziranost

Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP navaja, da javno službo za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah ter za iskanje na morju sestavljajo v skladu s predpisi in mednarodnimi akti zlasti:

- Uprava Republike Slovenije za pomorstvo s koordinacijskim centrom za iskanje in reševanje na morju, ki neposredno vodi iskanje in reševanje na morju oziroma ki kot koordinator služb državnih organov, ki delujejo na morju, zagotavlja usklajenost delovanja služb,
- SVOM z izvajalskimi organizacijami,
- poveljnik Civilne zaščite in Obalni štab Civilne zaščite, ustrezne enote ali službe Civilne zaščite in URSZR,
- druge državne in lokalne sile za ZRP ter organi vodenja.

Delovanje javne službe je bilo leta 2005 predpisano z Uredbo o koncesiji za opravljanje obvezne državne javne gospodarske službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč morja. Uredba določa podelitev koncesijo za opravljanje javne gospodarske službe na podlagi Zakona o javnih gospodarskih službah. Javno službo na podlagi 26. člena uredbe, ki določa prehodno obdobje, opravljata služba SVOM pri VGP Drava, d.d. ter služba VAM pri Luki Koper d.d. s tem, da je akvatorij službe VAM omejen na pristanišče Koper. Do odločitve za tako začasno obliko delovanja dveh služb je prišlo zaradi nezadostne opremljenosti obstoječe osnovne državne javne gospodarske službe SVOM pri VGP Drava Ptuj.

Koncesija na podlagi uredbe ni bila oddana oziroma javna služba še vedno deluje, kot jo določa prehodno obdobje do vzpostavitve javne službe. V zadnjem času se Luka Koper namensko opremlja za pridobitev koncesije za celotno morje, največji konkurent pri tem pa bo gotovo italijansko podjetje Crismani.

Uredba določa, da so storitve javne službe v zvezi s preprečevanjem in odpravo posledic onesnaženja morja predvsem:

- čiščenje gladine morja,
- preprečevanje onesnaženja vodnih in priobalnih zemljišč morja,
- odstranjevanja plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi iz morja in z vodnih ter priobalnih zemljišč morja,
- spremljanje nenadnega onesnaženja morja,
- zagotavljanje stalne pripravljenosti za izvajanje ukrepov varstva pred onesnaženjem morja;
- vzdrževanje objektov vodne infrastrukture (namenjenih opravljanju storitev javne službe),
- vzdrževanje plovil, naprav in materialnih sredstev, namenjenih opravljanju storitev javne službe,

- zagotavljanje uporabe plovil, naprav in materialnih sredstev za čiščenje in preprečevanje onesnaženja,
- zbiranje, razvrščanje in začasno skladiščenje odpadkov, ki nastanejo pri izvajanju ukrepov varstva pred onesnaženjem morja,
- oddaja odpadkov iz prejšnje alineje v obdelavo zaradi njihove predelave ali odstranjevanja in
- zagotavljanje sodelovanja z organi državne uprave ter organi in službami za zaščito in reševanje v skladu z državnim načrtom zaščite in reševanja ob nesrečah na morju.

Uredba o koncesiji za opravljanje obvezne državne javne gospodarske službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč morja določa izbiro koncesionarja za izvajanje storitev javne službe na podlagi javnega razpisa. Koncesijo podeli Vlada RS za dobo petih let, ki začne teči z dnem sklenitve koncesijske pogodbe. Uredba določa članstvo strokovne komisije, ki jo imenuje vlada, in pripravi predlog izbire koncesionarja. Komisijo sestavljajo štirje člani. Po enega člana predlagajo minister, pristojen za okolje, minister, pristojen za pomorski promet, minister, pristojen za finance, in minister, pristojen za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Koncesionar mora po uredbi izpolnjevati naslednje pogoje:

- razpolagati s pristaniškimi zmogljivostmi, plovili in opremo ter napravami za čiščenje gladine morja, preprečevanje onesnaženja vodnih in priobalnih zemljišč morja in odstranjevanje plavja, odpadkov in drugih opuščenih ali odvrženih predmetov in snovi iz morja in z vodnih ter priobalnih zemljišč morja,
- imeti naprave za začasno skladiščenje in obdelavo ostankov čiščenja, preprečevanje onesnaženja in odstranjevanje plavja, predmetov in snovmi,
- podati opis pristaniških zmogljivosti, plovil in opreme ter naprav za čiščenje, preprečevanje onesnaženja in odstranjevanje plavja, predmetov in snovi ter predložiti dokazilo o pravici do uporabe zmogljivosti za postopke nadaljnje obdelave, predelave ali odstranjevanja teh ostankov vsaj za čas trajanja koncesije in
- biti usposobljen in opremljen za sprejem sporočil organov in služb za zaščito in reševanje v skladu z državnim načrtom zaščite in reševanja ob nesreči na morju ter Uprave Republike Slovenije za pomorstvo.

Uredba določa tudi merila za izbor koncesionarja. Le-ta so:

- cena za storitve javne službe, ki se preračunana na delavca, zaposlenega za opravljanje storitev javne službe,

- število in vrsta plovil za čiščenje, preprečevanje onesnaženja in odstranjevanje plavja, predmetov in snovi,
- obseg opreme in materialov za čiščenje, preprečevanje onesnaženja in odstranjevanje plavja, predmetov in snovi,
- zmogljivost naprav za začasno skladiščenje in obdelavo ostankov čiščenja, preprečevanja onesnaženja in odstranjevanja plavja, predmetov in snovi ter zmogljivost zagotovljene nadaljnje obdelave, predelave in odstranjevanja teh ostankov,
- reference prijavitelja za čiščenje in preprečevanje onesnaženja zaradi nesreč plovil na morju;
- logistična rešitev opravljanja storitev javne službe,
- čas vzpostavitve javne službe,
- kadrovska zasedba, ki zagotavlja ustrezno izvajanje javne službe,
- izdelanost dokumentacije o pristaniških zmogljivostih, plovilih, opremi in drugih napravah ter materialih za izvajanje storitev javne službe,
- ogled pristaniških zmogljivosti, plovil, opreme in drugih naprav ter materialov iz prejšnje točke, ki jih upravitelj upravlja ali ima v posesti.

Za izvajanje gašenja na morju in iz morja (ko gori na kopnem, gasi pa se z morja) je določano podjetje Adria-Tow d.o.o., ki ima v svoji floti vlačilec Max, ki je prilagojen za gašenje in izvajanje drugih vrst reševanja na morju, predvsem za vleko vodnih pregrad za omejevanje onesnaženja morja.

Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč določa, da določene naloge zaščite in reševanja ob ekoloških in drugih nesrečah na morju opravlja Javni zavod – Gasilska brigada Koper.

Delovanje vseh služb, ki jih zakonodaja določa za opravljanje nalog zaščite in reševanja ob ekoloških in drugih nesrečah ter za iskanje na morju v skladu z načelom postopnosti ob večjih nesrečah, vodi, usmerja in usklajuje regijski poveljnik CZ z Obalnim štabom CZ.

Poleg omenjenih služb Načrt zaščite in reševanja na morju določa še naslednje organizacije:

- Adriaing d.o.o.,
- Sirio d.o.o. in
- Morsko biološko postajo Piran.

Gospodarski družbi (Adriaing in Sirio) imata zmogljivosti za opravljanje vlečne službe na morju ali druge storitvene dejavnosti v vodnem prometu ali gradbeništvu. Za opravljanje z vodnimi pregradami, ki jih hrani URZSR, se načrtuje organiziranje posebne službe CZ za podporo in opravljanje določenih nalog pri izvajanju ZRP ob ekoloških in drugih nesrečah na morju.

Glede na opremljenost in sposobnost delovanja bi vsakršna nesreča ob onesnaženju morja danes zahtevala tudi delovanje družbe Crismani iz Trsta. Družba navaja, da je največji koncesionar za čiščenje morja v Evropi. Ima več kot 100 zaposlenih ter razpolaga s 40 ekološkimi plovili in 90 tovornjaki za prevoz nevarnih snovi (Bajec, 2008:15).

Financiranje

Uredba o koncesiji za opravljanje obvezne državne javne gospodarske službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč morja določa, da je plačnik storitev SVOM uporabnik javnih storitev. Uporabnik storitev je lahko:

- država za storitve zagotavljanja javne službe varstva morskega okolja in zdravja ljudi pred onesnaženjem morja,
- upravljavec plovila, če se zaradi nesreče njegovega plovila na morju ali odmetavanja, izpusta ali izliva snovi, zlasti nevarnih, z njegovega plovila onesnaži ali bi lahko onesnažilo morje,
- upravljavec pristanišča, če se zaradi nesreče plovila ali plavajoče naprave v akvatoriju pristanišča ali naprave na obali pristanišča ali namernega odmetavanja, izpusta ali izliva snovi, zlasti nevarnih, na območju pristanišča onesnaži ali bi lahko onesnažilo morje,
- upravljavec naprave na celini, če se zaradi namernega ali nenamernega izpusta ali izliva nevarnih snovi iz nje neposredno v morsko okolje onesnaži ali bi lahko onesnažilo morje ali
- upravljavec prometne infrastrukture na celini, če se zaradi izpusta ali izliva nevarnih snovi pri prometni nesreči neposredno v morsko okolje onesnaži ali bi lahko onesnažilo morje.

Viri financiranja javne službe so poleg odgovornih za posamezno nesrečo tudi sredstva državnega proračuna. Sredstva državnega proračuna financirajo zagotavljanje stalne pripravljenosti koncesionarja, izvajanje ukrepov varstva pred onesnaženjem morja, vzdrževanje plovil, naprav in materialnih sredstev, čiščenje gladine morja, preprečevanje onesnaženja vodnih in priobalnih zemljišč morja ter odstranjevanje plavja, predmetov in snovi z morja in vodnih ter priobalnih zemljišč morja kot posledice naravnih nesreč, naravnih pojavov ali neznanega povzročitelja onesnaženja morja, zagotavljanje sodelovanja z drugimi organi državne uprave ter organi in silami za ZRP v skladu z državnim načrtom zaščite in reševanja ob nesreči na morju.

Uporabniki storitev javne službe financirajo naslednje storitve:

- čiščenje gladine morja, preprečevanje onesnaženja vodnih in priobalnih zemljišč morja ter odstranjevanje predmetov in snovi z morja in vodnih ter priobalnih zemljišč morja v primeru onesnaženja morja zaradi nesreče plovila na morju ali odmetavanja, izpusta ali izliva snovi, zlasti nevarnih, z njihovih plovil,
- čiščenje gladine morja in preprečevanje onesnaženja vodnih in priobalnih zemljišč morja ter odstranjevanje predmetov in snovi z morja in vodnih ter priobalnih zemljišč v primeru izpusta nevarnih snovi neposredno v morsko okolje iz naprave ali vozil na celini,
- zbiranje, razvrščanje in začasno skladiščenje ostankov čiščenja, preprečevanja onesnaženja in odstranjevanja, ki nastanejo pri izvajanju ukrepov varstva pred onesnaženjem morja,
- oddajo ostankov iz prejšnje alineje v obdelavo zaradi njihove predelave ali odstranjevanja ter njihovo predelavo in odstranjevanje.

Ceno storitev javne službe določi vlada na podlagi meril, ki jih določa uredba in vključujejo tudi pavšalni znesek za pokrivanje stroškov zagotavljanja stalne pripravljenosti koncesionarja na izvajanje ukrepov varstva pred onesnaženjem.

Sredstva državnega proračuna za delovanje SVOM zagotavlja MOP. Za izvajanje določenih nalog pri zaščiti in reševanju ima URSZR sklenjeno pogodbo s podjetjem Adria-Tow d.o.o.

Tabela 6.14: Sofinanciranje delovanja Adria-Tow d.o.o.

leto	sredstva
2005	29.210,48
2006	29.210,48
2007	30.345,00
2008	30.345,00

Vir: URSZR. Podatki so v EUR.

Nadaljnji razvoj javne službe

Javna služba za zaščito in reševanje ob nesrečah na morju sestoji iz niza različnih subjektov, ki skupaj tvorijo mrežo posredovalcev ob posamezni nesreči. Za primere ekoloških onesnaženj je Slovenija leta 2005 ugotovila, da s svojo opremo in zmogljivostmi ni sposobna ukrepati ob večji nesreči na morju. Ustrezne službe že od osamosvojitve oziroma od stečaja podjetja Hidra Koper navajajo, da je potrebno SVOM organizacijsko in kadrovske prenoviti ter posodobiti z novimi tehnološko učinkovitejšimi plovili za interventna čiščenja na morju ter ustreznimi skladiščnimi prostori in ostalo opremo za intervencije (Sotlar, Sklep Mestne občine Koper).

Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami med temeljne cilje uvršča spodbujanje ukrepov in aktivnosti za ukrepanje ob nenadnem onesnaževanju morja. Pri načrtovanju materialnih sredstev predvideva nadaljevanje nakupa pregrad za posredovanje v primeru nenadnega onesnaženja morja, tako da bo zagotovljenih najmanj dodatnih 4.000 metrov baraž, to je skupaj 7.000 metrov. Na področju CZ predvideva krepitev priprav za posredovanje v primeru nenadnega onesnaženja morja posebne službe CZ za podporo.

Resolucija predvideva nadaljevanje programa aktivnosti in ukrepov za zagotovitev specifične opreme in sredstev, posebnega namenskega plovila, komunikacijskih in drugih sredstev, organizacijskih in drugih rešitev, potrebnih za nadaljevanje vzpostavljanja ustrezne službe, sposobne za ukrepanje ob nesrečah oziroma nenadnem onesnaževanju morja z naftnimi derivati in drugimi nevarnimi snovmi na celotnem akvatoriju z zmogljivostjo do 15 ton emisij. Izvajanje tega programa se bo usklajevalo s koordinacijo in sodelovanjem MORS, MOP ter Ministrstva za promet.

6.6. Pregled in primerjava organiziranja javnih reševalnih služb

Pregled in primerjava javnih reševalnih služb temelji na metodi primerjalne analize in uporabi problemskega pristopa v analizi. Uporaba obeh metod je primerljiva tudi z analizo in izvedbo benchmarkinga, ki pomeni primerjanje rezultatov in zgledovanje po najboljših (Kovač, 2000: 208). Benchmarking je eno izmed orodij, ki na podlagi primerjav prispevajo k procesu izboljšav v organizaciji.

Javne reševalne službe so v magistrskem delu analizirane v enakem obsegu oziroma na podlagi enakega pristopa. Posamično so službe predstavljene v okviru analize zgodovinskega razvoja, dejavnosti, intervencij, organiziranosti in financiranja javne službe ali krovne organizacije.

Zgodovinski razvoj je neke vrste organizacijski spomin, ki predstavlja izhodišče oziroma iztočnico pri razvoju javne službe. Reševalne službe lahko primerjamo glede na starost delovanja in na družbeno pomembno vlogo posamezne organizacije v preteklosti. Z analizo dejavnosti sem primerjal naloge službe pri izvajanju javne službe. Pri tem je opazno povečevanje nalog vsem javnim reševalnim službam. Gasilci so te vloge povečevali predvsem po letu 1992 z Odredbo o prenosu določenih nalog zaščite in reševanja na operativne gasilske enote. Ostalim trem klasičnim reševalnim službam (GRS, JRS in PRS) se naloge povečujejo zaradi povečevanja prostočasnih aktivnosti. Večina dejavnosti teh službe je bila ob organiziranju namenjena predvsem reševanju svojih članov (reševanje kolegov v gorah, jamah in ob potapljanju). Vloga teh organizacij je naraščala s povečevanjem teh aktivnosti (hoja v gore, alpinizem, potapljanje in podobno) ter tudi pri izvajanju nalog ob večjih naravnih ali drugih nesrečah. Prikaz dejavnosti reševalne javne službe je tudi analiza izvedenih intervencij. Ta primerjava prikazuje največje razlike med obravnavanimi organizacijami.

Analiza organiziranosti vsebuje predstavitev načina organiziranja posamezne javne službe, strukturo organiziranja javne službe in oblike združevanja organizacij, izvajalk javnih služb. Način organiziranja in nivo organiziranja bistveno določata razlike pri vseh silah za ZRP. Najpogostejši načini organiziranja so javni zavodi in operativne enote v društvih. Način organiziranja definira tudi način popolnjevanja. Najpogostejše so prostovoljne organizacije in poklicne reševalne službe. Tretji način popolnjevanja je izveden na podlagi državlanske dolžnosti v enotah CZ. Ta je v fazi reorganiziranja in je v realnosti vse bolj sestavljena iz javnih uslužbencev na področju zaščite in reševanja (zaposlenih v občinah ter na URSZR) in iz

prostovoljnih pripadnikov enot CZ. V CZ je vse več tudi začasnih sestavov CZ za posedovanje v tujini; ti so modularno sestavljeni iz članov, ki pripadajo prostovoljnim in poklicnim reševalnim službam.

Predstavitev posamezne reševalne službe vključuje analizo financiranja javne službe. Analiza zajema samo javna sredstva (proračuna občin in države in javnega sklada FIHO) in ne drugih sredstev, kot so sredstva iz lastne dejavnosti, donacij in podobno. Kvantitativni podatki o višini financiranja delovanja javnih služb nam omogočajo primerjavo višine javnih virov glede na število operativnih članov, na število intervencij ter na število javnih reševalnih služb. Kvantitativno se delno lahko določi tudi obremenjenost člana reševalne službe s koeficientom števila intervencij na posameznega člana.

Preglednica 6.1: Pregled organiziranja javnih reševalnih služb

Reševalna javna služba	Način organiziranja	Nivo organiziranja	Način popolnjevanja	Krovna organizacija
Gasilska služba	Društva, javni zavodi, gospodarske družbe	Občina	Prostovoljni in profesionalni gasilci	Gasilska zveza Slovenije in Združenje slovenskih poklicnih gasilcev
Gorska reševalna služba	Društva	Država	Prostovoljni gorski reševalci	Gorska reševalna zveza Slovenije
Jamarska reševalna služba	Društva	Država	Prostovoljni jamarski reševalci	Jamarska zveza Slovenije
Podvodna reševalna služba	Društva	Država	Prostovoljni potapljači reševalci	Potapljaška zveza Slovenije
Služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju	Gospodarske družbe, državni organi ...	Država, občina	Poklicni in dolžnostni pripadniki	/

Reševalna javna služba	Število reševalnih služb	Povprečno št. intervencij letno (05-07)	Število operativnih članov	Javni viri 2007
Gasilska služba	1295 prostovoljnih gasilskih društev, 14 poklicnih gasilskih enot	9633	40.000 prostovoljnih operativnih gasilcev, 570 poklicnih gasilcev	44.000.000 EUR
Gorska reševalna služba	17 društev/postaj GRS	289	450 gorskih reševalcev po Uredbi	770.000 EUR
Jamarska reševalna služba	7 reševalnih centrov JRS	6	55 jamskih reševalcev po Uredbi	90.000 EUR

Podvodna reševalna služba	15 reševalnih postaj PRS	25	60 potapljačev po Uredbi	65.000 EUR
Služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju	SVOM, Uprava RS za pomorstvo ...	20	/	/

Reševalna javna služba	Javni viri / št. oper. članov	Povprečno št. intervencij (05-07)/ št. operativnih članov	Javni viri 2007 / povprečno št. intervencij (05-07)/	Javni viri 2007 / št. reševalnih služb
Gasilska služba	1.100 EUR	0,24	4.568 EUR	33.359
Gorska reševalna služba	1.711 EUR	0,64	2.664 EUR	45.294
Jamarska reševalna služba	1.636 EUR	0,11	15.000 EUR	12.857
Podvodna reševalna služba	1.083 EUR	0,42	2.600 EUR	4.333
Služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju	/	/	/	/

Gasilska organizacija je najbolj razširjena javna reševalna služba. V preteklosti se je zaradi ogroženosti organizirala v vseh lokalnih skupnostih. Njeno dejavnost določa poseben področni Zakon o gasilstvu, ki določa obvezno izvajanje javne gasilske službe, za kar je odgovorna lokalna skupnost.

Gasilska služba v Sloveniji se deli na poklicne in prostovoljne gasilske organizacije. Prostovoljne organizacije se organizirajo v PGD, ki se združujejo v občinske (ponekod medobčinske) in regijske gasilske zveze ter na državni ravni v GZS. Pri združevanju prostovoljnih gasilskih organizacij je opazna šibka zavezanost k združevanju ter spoštovanju pravil zvez. Občinske zveze imajo tako težave pri uvajanju skupne politike usposabljanja, opremljanja in podobno. Poklicne gasilske organizacije, ki so večinoma organizirane kot občinski javni zavodi, niso članice zvez. Poklicne gasilske organizacije poznajo združevanje le na ravni posameznikov kot stanovsko združenje poklicnih gasilcev. Organiziranega združevanja poklicnih gasilskih enot ni.

Analiza prostovoljnega gasilstva v Slovenije ugotavlja naraščanje članstva v PGD. Z reformo lokalne samouprave je naraščalo tudi število gasilskih zvez. Trditev o zmanjševanju prostovoljstva zaradi zunanjih družbenih okoliščin na področju gasilstva in drugih prostovoljnih javnih reševalnih služb ne morem(o) podpreti.

Poleg neenotne povezave je med gasilskimi organizacijami opazno pomanjkanje enakomernega razvoja. Neenakomerna razvitost je prisotna predvsem v primerjavi med poklicnimi in prostovoljnimi gasilci, prav tako pa tudi med samimi poklicnimi in prostovoljnimi gasilskimi organizacijami. To razliko opredeljuje predvsem vloga gasilskih organizacij v lokalni skupnosti ter višina sredstev in druge podpore v posamezni občini. Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP predpisuje merila za razvrščanje PGD v kategorije, odločitev o razvrstitvi in odgovornost za razvoj gasilstva v sami občini pa je pristojnost župana. Odgovornost za ustrezno delovanje je tako v polju politike, saj zavezujočih meril in kriterijev za financiranje dejavnosti v Sloveniji nimamo.

Razlike v gasilski službi se pojavljajo v načinu organiziranja, dejavnostih, financiranju in predvsem v številu intervencij. Razliko opisuje podatek o izvedbi intervencij glede na prostovoljne ali poklicne gasilce. Neenakomerna je pokritost organiziranja z gasilskimi enotami glede na teritorij RS. V vzhodnem delu je neprimerno več PGD, ki pa so slabše opremljena in tudi slabše usposobljena. Na področju Krasa, kjer je ogroženost zaradi požarov v naravnem okolju največja, je število PGD najmanjše.

V prihodnje bi za večjo enotnost in enakomerno organiziranje bilo potrebno povečevati vloge občinskih in regijskih gasilskih zvez ter sodelovanje med GZS in ZSPG. Hkrati bi posamezne zveze, GZS in ZSPG morale pridobiti večja pooblastila pri strateškem usmerjanju razvoja gasilstva.

Gorska reševalna služba je organizirana kot javna reševalna služba na državnem nivoju. Država skupaj z GRZS predpisuje merila za organiziranje in v največji meri sofinancira dejavnost.

GRS je v preteklosti prestala več organizacijskih sprememb, v zadnji pa se je GRS leta 2006 ločila od PZS in so se postaje GRS v večini organizirale kot društva, na državni ravni pa se je ustanovila samostojna zveza. Spremembam je botroval predvsem nedorečen status GRS znotraj PZS v preteklosti.

Število intervencij GRS se stalno povečuje. Razlog za to je povečevanje števila obiskov gora ter povečevanje različnih pristočasnih dejavnosti v gorskem in sredogorskem svetu. Hkrati s tem je GRS aktivirana tudi ob zahtevnejših delovnih in drugih nesrečah na višini ali v globini, ob nesrečah na smučiščih, v kanjonih in podobno. Vse to povečuje obremenjenost nekaterih postaj

oziroma društev GRS, stalno se uvajajo nove oblike in tehnike reševanja ter večine prve pomoči. Povečuje se vloga helikopterja pri izvajanju reševalnih intervencij. Te spremembe prinašajo nove zahteve in odgovornosti na prostovoljne člane GRS. Vse bolj je opazna preobremenjenost nekaterih članov GRS.

Izziv postopne preobremenjenosti najpomembnejših članov službe bo v prihodnje prav gotovo narekoval organizacijske spremembe v GRS. Postopna sprememba je bila uvedena s projektom dežurstev posadke helikopterja z reševalno ekipo na Brniku. Današnja organiziranost tega projekta povzroča različen status in finančno nadomestilo za zdravnika reševalca GRS in reševalca letalca GRS.

GRZS se kot zveza samostojnih društev in postaj GRS sooča s pomanjkanjem usklajevalne vloge, zato med društva ter postaje GRS težko uvaja razvojne projekte. GRS namerava ustanoviti center GRS, v katerem bi se lahko izvajale različne oblike usposabljanja in drugih dejavnosti in ki bi posredno zagotavljal tudi večjo povezanost članov različnih postaj in društev GRS.

Poleg sredstev MORS – URSZR je drugi večji vir sofinanciranja dejavnosti GRS sklad FIHO, za katera pa mora GRS vsakoletno kandidirati. Zaradi nezavezanosti in vsakoletnega kandidiranja za sofinanciranje obstaja bojazen, da lahko GRS posamezno leto izgubi velik del (40%) svojih sredstev.

Pri razmislekih o nadaljnjem razvoju GRS se pojavlja tudi možnost drugih oblik financiranja dejavnosti. Dodatna sredstva bi s povečanjem finančne kompenzacije operativnim članom ohranjala kakovost dejavnosti. Možen dodaten finančni vir so sredstva iz zavarovanj za primer poškodbe v gorah.

Jamarska reševalna služba se je v Sloveniji razvila skupaj z razvojem dejavnosti obiskovanja jam. To dejavnost v Sloveniji opredeljuje veliko jam in razširjenost kraških območij v Sloveniji. Jamarsko reševanje po zakonu opravljajo jamarji – reševalci iz jamarskih društev, organizirano pa je znotraj reševalnih centrov, ki delujejo v jamarskih društvih.

JRS je javna reševalna služba v državni pristojnosti. Nekatera društva se kot občinske službe za reševanje iz globin in višin sofinancirajo tudi iz sredstev občin, kar pa zakonodaja ne predpisuje.

Letno najbolj izkušeni in najaktivnejši jamarski podpišejo pogodbo z JRS o sodelovanju v JRS, v kateri so predpisane pravice in obveznosti člana in JRS pri delovanju posameznika v JRS.

Delovanje JRS se izvaja v sedmih reševalnih centrih. Reševalni center vodi vodja centra, večjo vlogo v primerjavi z drugimi javnimi reševalnimi službami pa ima tudi vodja JRS. Vodja JRS je s strani vodja intervencije, ki je največkrat vodja pristojnega reševalnega centra, obveščen o poteku vsake intervencije, največje pa tudi vodi.

Število nesreč v jamah je med leti konstantno. Značilnost jamarskih intervencij je, da lahko reševanje iz jam izvajajo samo jamarji, kajti nobena druga reševalna služba nima znanj in veščin izvajanja reševanja iz zaprtih prostorov v globinah. Druga značilnost jamarskega reševanja v Sloveniji je ogroženost, ki jo opredeljuje število jam in njihova globina. V Sloveniji imamo v zgornjem Posočju jame, ki presegajo 1000 metrov globine. Pri reševanju iz Črnelskega brezna iz globine 1024 metrov je pozimi leta 1990 sodelovalo več kot 180 jamarskih reševalcev, reševalna dejavnost je potekala 10 dni in pri reševanju se je smrtno ponesrečil italijanski jamar.

Ogroženost in pretekle izkušnje zahtevajo dobro organiziranost službe. Kljub navedbam o zadostni organiziranosti glede na stopnjo ogroženosti so v zadnjem času opazne organizacijske neenotnosti oziroma neskladja med JZS in posameznimi reševalnimi centri. URSZR pri nadzoru porabe sredstev proračuna ugotavlja, da se določena sredstva ne trošijo transparentno. Tudi večina reševalnih centrov ugotavlja podobno in predvsem pogoša koordiniran razvoj celotne JRS.

Posamezni reševalni centri ugotavljajo, da je na ravni JRS organiziranih vse manj zahtevnejših vaj in seznanjanj z novejšo opremo. Po navedbah bivšega vodja JRS je pomanjkanje izvajanja reševalnih vaj že povzročila zmanjšanje operativne pripravljenosti JRS. JRS ni zadostno organizirana na področju, kjer je ogroženost največja (zgornje Posočje). Veščine prve pomoči se počasi uvajajo med člane JRS. Premajhni sta usposobljenost in opremljenost za zimsko gibanje in hojo do dostopa v jamo.

Podvodna reševalna služba kot javna reševalna služba deluje najkrajše obdobje. V preteklosti se je PRS razvijala s postopnim vključevanjem v sistem CZ, tako na občinski kot na državni ravni. Kot javno reševalno službo na državnem nivoju jo je zakonodajalec določil s spremembami in dopolnitvami ZVNDN v letu 2006.

Reševanje ob nesrečah na vodi in iz vode poleg PRS izvajajo tudi nekatere gasilske enote širšega pomena in drugi. V primerjavi s PRS gasilske enote zagotavljajo krajši odzivni čas v primeru nujnih reševalnih aktivnosti. Največkrat je PRS vključena pri iskanju utopljenecv ter pri varovanju različnih dogodkov na vodi, ki pa je v bistvu komercialna dejavnost, ki jo lahko izvajajo tudi drugi reševalci na vodi in iz vode.

Pri PRS je razvidna šibka organizacijska struktura, ki je sicer pregledna in razdelana, pomanjkljiva pa sta povezljivost z ostalimi deli SPZ in koordiniran razvoj celotne službe. PRS postopoma uvaja enotno usposabljanje za nove člane, potrebno pa bo sistematizirati tudi skupne vaje PRS. V prihodnje si bo PRS morala zagotoviti dodatno kolektivno reševalno opremo, kot so reševalni čolni, podvodni robot, vozila za vožnjo na vodi, vozila za prevoz moštva in drugo.

PRs bo v prihodnje potrebovala enotni državni center s prostorom za hranjenje skupne opreme in prostorom za administrativno podporo. PRS je močno organizacijsko vezana na SPZ, ki je kot pravna oseba odgovorna za dejavnost in finance PRS. Podobno kot pri JRS je bila tudi pri PRS zaradi organizacijske povezanosti s SPZ ugotovljena določena nepreglednost pri porabi javnih sredstvih za reševalno dejavnost.

Služba za zaščito in reševanje na morju je zadnja od analiziranih javnih reševalnih služb. Kljub ogroženosti onesnaženja morja SVOM danes ni opremljena in organizirana za izvedbo večje in zahtevnejše intervencije. To stanje je bilo izpostavljeno ob zadnji večji nesreči leta 2005. Ustrezne službe že od osamosvojitve oziroma od stečaja podjetja Hidra Koper navajajo, da je potrebno SVOM organizacijsko in kadrovske prenoviti ter posodobiti z novimi tehnološko učinkovitejšimi plovili za interventna čiščenja na morju, opremo za omejitev širjenja onesnaženja ter drugo opremo.

Republika Slovenija bo v prihodnje morala podeliti koncesijo, kot je navedeno v Uredbi o koncesiji za opravljanje obvezne državne javne gospodarske službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč morja. Koncesionar bo moral prenoviti plovila in naprave za čiščenje in pobiranje plavja in drugih odpadkov z morja ali obale. Dopolniti se bo morala državna rezerva baraž za zajezitev onesnaženja morja, ki jih kupuje URSZR, prav tako se bo moralo dopolniti rezerve sesalnikov nevarnih snovi z gladine morja.

Poleg izbire koncesionarja SVOM in materialne prenove bo potrebno s prenovo državnega načrta zaščite in reševanja ob nesreči na morju predpisati ter vaditi sistem koordinirane izvedbe dejavnosti različnih subjektov, kot so SVOM, Uprava RS za pomorstvo, VAM Luke Koper, Gasilska brigada Koper, Izpostava URSZR Koper in poveljnik obalnega ŠCZ, Ministrstvo za okolje in prostor in drugi. Možnost nadaljnjega organiziranja SVOM je tudi v okviru ARSO.

Skupne ugotovitve

Vse analizirane javne reševalne službe se srečujejo s povečanimi zahtevami, tako administrativnimi, ki jih največkrat narekujejo sofinancerji, kot tudi operativnimi, ki jih narekujejo vse bolj zahtevna specialistična znanja in tehnike ter naraščanje števila intervencij.

Večina prostovoljnih javnih služb se zaradi povečanih zahtev srečuje s preobremenjenostjo nekaterih svojih prostovoljnih članov. To je vse bolj opazno pri GRS in pri nekaterih gasilskih organizacijah. Omejitve za izvajanje prostovoljnih aktivnosti so predvsem službene obveznosti in pomanjkanje prostega časa za sodelovanje v reševalni službi. Dodana omejitev je tudi odnos delodajalcev do svojih zaposlenih, ki se v delovnem času udeležujejo intervencij javne službe. Delodajalec je sicer upravičen do refundacije osebnega dohodka svojega delavca za čas aktivnosti, a tovrstno povračilo ne poravna dodane vrednosti, ki bi jo za podjetje ustvaril odsoten delavec. Opazno je tudi, da se refundacije redko zahtevajo in izplačujejo.

Zaradi navedenih omejitev bo pri določevanju nadaljnjega razvoja in delovanja javnih služb prisotno zagotavljanje dodatnih pravic za prostovoljne reševalce. V različnih navedbah predstavnikov slovenske politike je slovenski sistem zaščite in reševanja, ki v največji meri sloni na prostovoljnih organizacijah, označen kot poslednji altruizem v slovenski družbi. Vsekakor bi moral biti cilj vseh nadaljnjih politik takšen, da reševalci v osebnih odločitvah ne bi prihajali do sklepov, da prostovoljno sodelovanje v reševalnih službah prinaša prevelike obveznosti, ki jih sami prevzemajo iz čistega altruizma, medtem ko pa je družba okoli njih vse bolj pridobitna. Slovenija si ne sme privoščiti, da bi prostovoljni reševalci zaradi svojega dela v reševalnih službah siromašili svoj ekonomski položaj.

Pri prostovoljnih gasilcih so poudarjeni predlogi za sistem davčnih in drugih olajšav za prostovoljne reševalce in za delodajalce, ki imajo v svojih vrstah zaposlen tovrsten kader. V Sloveniji profil prostovoljnega gasilca ni zadostno ovrednoten in certificiran pri izvajanju požarnega varstva in varstva pri delu na delovnem mestu. Preobremenjenost svojih najboljših

članov je izpostavljena v GRS. V preteklosti so bili večkrat izpostavljeni predlogi po oblikovanju poklicnega jedra v GRS. Taki predlogi na zborih reševalcev oziroma znotraj GRS niso bili uradno nikoli sprejeti in največkrat med člani naletijo na neodobranje. Vsekakor pa si večina članstva za svoj prispevek želi večje pravice oziroma povračilo za dejavnost, ki vse pogosteje presega njihov čas, namenjen prostovoljni dejavnosti. Razpravo o dodatnih pravicah reševalcev vsekakor spodbujajo novodobne reševalne intervencije, ko GRS pomaga neizkušnim, neopremljenim, onemoglim ali celo pijanim planincem, ki zaradi svoje malomarnosti potrebujejo pomoč GRS.

Poleg države oziroma občine, ki sta regulatorja javne službe, bodo pri določevanju pravic prostovoljnim članom v prihodnosti najbrž sodelovale tudi zavarovalnice. Njihova vloga je v zahodnem svetu večplastna. Z različnimi sistemi zavarovalnih olajšav za podjetja lahko zavarovalnice upoštevajo zaposlene gasilce ali druge reševalce, saj le-ti s svojim znanjem zmanjšujejo verjetnost nastanka požara ali nesreče pri delu. Z dodatnimi zavarovanji za uporabnike storitev reševalnih služb se lahko povečuje sredstva, namenjena reševalnim službam. Pri tovrstnih zakonodajnih spremembah bi bilo potrebno širše družbeno soglasje.

Eden izmed predlogov za povečevanje kompenzacije za prostovoljno reševalno dejavnost je tudi dodatno pokojninsko varčevanje za prostovoljne reševalce. Na podlagi sistema zaprtega vzajemnega pokojninskega sklada za javne uslužbence bi bil uveden sistem pokojninskega varčevanja za prostovoljne reševalce. Letni vložek bi bil odvisen od števila usposabljanj, vaj in intervencij.

Analiza reševalnih služb nakazuje pomanjkanje koordinativne in razvojne vloge zveze društev. Zakonodaja na področju društvenih dejavnosti ne zavezuje društev, da se podrejajo skupni politiki zveze. Za področje gasilske dejavnosti zakon o gasilstvu sicer opredeljuje vlogo zvez, njihova vloga v praksi pa je različna in odvisna od lokalnih dejavnikov.

Ob skupni analizi različnih javnih služb je opazno nepoznavanje in slabo sodelovanje med njimi. V določenih situacijah je občasno opazno celo zavestno nesodelovanje, predvsem ko gre za usposabljanje istovrstnih tehnik reševanj pri različnih reševalnih službah. Razlog za tovrstno nesodelovanje je predvsem različna dejavnosti služb, ki le redko opravljajo svoje delo skupaj. V primeru večjih nesreč in skupne dejavnosti različnih javnih reševalnih služb koordinacijo izvajajo pristojni poveljniki CZ, koordinativno in podporno vlogo pa ima tudi URSZR.

7. ORGANIZACIJSKA KULTURA V JAVNIH REŠEVALNIH SLUŽBAH

7.1. Temeljni pojmi

Organizacijska kultura je v zadnjem obdobju postala znanstveno in praktično zanimiva tema. Z njo avtorji pojasnjujejo vzroke, kako in zakaj kakšen sistem deluje, s katerimi vrednotami je to povezano ter zakaj in kako se te razlikujejo med organizacijami ali družbami (povzeto po Brezovšek, 2004:11).

V teoriji je koncept organizacijske kulture opredeljen kot »mehka spremenljivka« v primerjavi s strukturo, tehnologijo in velikostjo ter drugimi spremenljivkami (po Bahtijarević - Šiber v Brezovšek, 2004:24). Osnovne definicije organizacijske kulture se pogosto nanašajo na vprašanja: kako deluje organizacija, kako člani organizacije razmišljajo o delu organizacije ter katere so splošno sprejete vrednote in prepričanja znotraj organizacije (Lewis, 2003:214).

Najpogosteje citiran avtor Edgar Schein (v Greenwald, 2008:193) organizacijsko kulturo interpretira kot vzorec temeljnih domnev, predpostavk in prepričanj, ki so jih ljudje razvili v svojih organizacijskih sistemih delovanja skozi izkustveni sistem učenja ob prilagajanju in integraciji na izzive in spremembe zunanjega in notranjega okolja. Ta izkustva prenašajo na nove člane organizacije. Schein razume organizacijsko kulturo kot globljo raven temeljnih predpostavk in prepričanj, ki so skupne članom organizacije in ki delujejo na nezavedni ravni.

Kovač (Ferfila in Kovač, 2000:168) organizacijsko kulturo opisuje kot združevalno silo v organizaciji, kolektivno voljo vseh članov, vzorec prepričanj in pričakovanj, na kratko filozofijo organizacije.

Schein nadaljuje, da je organizacijska kultura vzorec temeljnih domnev, ki jih je kakšna skupina iznašla, odkrila in razvila, ko se je učila spopadati s problemi zunanje adaptacije in interne integracije, vzorec, ki se je pokazal dovolj dober, da ga ocenjujejo kot veljavnega, zato učijo nove člane po tem vzorcu dojemati, se jih učiti in misliti nanje (Ferfila in Kovač, 2000:168). Podobno vlogo organizacijski kulturi predpisuje Mesner Andolšek (1995:11), ko predpostavlja, da organizacijska kultura nastaja v procesu, ki vsiljuje nujnost preživetja organizacije v zunanjem okolju. Problemi zunanje adaptacije organizacije tako določajo osnovno smer njenega delovanja.

Reševanje problemov, ki jih sprožajo pritiski iz okolja, in problem notranje integracije predstavljata osnovno situacijo, v kateri nastaja kultura organizacije.

Temeljne sestavine organizacijske kulture so vrednote, norme, tipični obrazci vedenja, vzorniki, običaji in obredi, komunikacija, proizvodi in storitve, simboli ter miti in zgodbe, ki se jim pridružuje še menedžerski stil vodenja. Znotraj organizacijske kulture se lahko oblikujejo subkulture (s podpornimi in konfliktnimi odnosi) (Ferfila in Kovač, 2000:168). Organizacije so posebne vrste mini družbe, ki imajo posebne vzorce kulture in subkulture.

Dejavniki, ki vplivajo na organizacijsko kulturo, predstavljajo širok spekter vplivov na kolektivno zavest organizacije in vsebujejo organizacijsko zgodovino, prostorsko umestitev, lastnosti vodstva, nacionalno kulturo, sistem nadzora, naloge, cilje in strategije organizacije, tehnologijo in drugo. Organizacijska kultura je relativno samostojna spremenljivka in rezultat delovanja vrste drugih organizacijskih pojavov (Brezovšek, 2004:24).

Organizacijska kultura ni monolitna (enotna), ampak je del širše kulture družbe, ki vključuje politično, gospodarsko, družbeno, religiozno, korporativno pa tudi civilno-družbeno kulturo oziroma kulture (Brezovšek, 2004:14). Hkrati se organizacijska kultura tesno nanaša na antropološki koncept kulture, ki kulturo opisuje kot način življenja oziroma obstoja neke družbe (organizacije) in zajema tako implicitno kulturo (spoznanja, stališča, vrednote, veščine, načine obnašanja, norme) kot tudi eksplicitno kulturo (materialne proizvode, neposredno ravnanje, institucije in izražene strukture in odnose) (Brezovšek, 2004:16).

V smislu prilagajanja skupine na zunanje okolje se ob konkretnih nalogah lahko razvije poseben stil, ki se nanaša na oblikovanje nalog, delitev dela in organizacijsko strukturo, sistem nagrajevanja itd. (Mesner Andolšek, 1995:66). Prav to razlikovanje določene skupine od ostale družbe je osnovno izhodišče moje analize organizacijske kulture v analiziranih reševalnih službah.

Pri obravnavi organizacijske kulture moramo termin ločevati od organizacijske klime. Pojem kulture je bolj globalen in vseobsegajoč, usmerjen v preteklost (tradicijo) in prihodnost, pojem klime pa je bolj analitičen, usmerjen v opisovanje sedanjega stanja, trenutnega zadovoljstva in tudi merljiv z uporabo kvantitativnih metod raziskovanja. Rman (2003:140) organizacijsko klimo opisuje kot refleksijo sedanjega stanja in kot zaznavo posameznih vidikov delovanja okolja

(notranjega in zunanjega), dogodkov, postopkov, pravil in odnosov, ki so članom smiselni in pomembni.

7.2. Elementi in funkcije organizacijske kulture

Organizacijsko kulturo sestavljajo različni elementi, s katerimi se kultura manifestira, ohranja, utrjuje in prenaša na nove člane. Pettigrew (v Brezovšek, 2004:24) razlikuje šest slojev organizacijske kulture: simbole, jezik, ideologije, rituale in mite. Schein (1987:16-26) je te elemente razdelil glede na stopnjo razumljivosti in vidnosti ter razpoznavnosti kulturnih elementov ter zavesti akterjev o njenem delovanju. Organizacijsko kulturo je razvrstil na tri ravni, in sicer:

- Artefakti: so elementi, ki jih lahko vidimo, slišimo ali občutimo, ko pridemo v stik z novo kulturo. Ti vključujejo vse vidne sestavine kulture, kot so: fizično in arhitekturno okolje, besednjak, ki ga skupina uporablja, tehnologija in izdelki, stil skupine, ki se odraža v stilu oblačenja, način naslavljanja, izkazovanje in neizkazovanje čustev, miti in zgodbe o organizaciji, zapisi o vrednotah organizacije ter o vidnih vedenjskih obrazcih. Ta raven je najvidnejša, vendar najtežje razločljiva. Avtor poudarja, da je zelo napačno sklepati o kulturi neke organizacije samo na osnovi teh elementov, ker gre pri površinskem opazovanju vedno za subjektivni pogled osebe, ki ocenjuje.

- Vrednote: so tiste sestavine organizacijske kulture, ki se transformirajo v ideologijo. Vedno reflektirajo izvirne vrednote osebe, ki si je predstavljala, kako naj bi nekaj bilo v primerjavi s tistim, kar je. Če se vrednote v delovanju organizacije izkažejo kot učinkovite, se začne kognitivna transformacija osebnih vrednot v skupne vrednote ali prepričanja in šele na koncu v skupne temeljne domneve. Vrednote določajo naravo realnosti in način, kako naj se člani spopadejo z negotovimi in problematičnimi dogodki. Vrednote igrajo pomembno vlogo pri ustvarjanju identitete in ohranjanju skupne integracije. So le delno vidne, vendar še vedno obstajajo na ravni zavednega.

- Temeljne predpostavke: so tako globoko ukoreninjene, da obstajajo na stopnji nezavednega. Ljudem so samoumevne, se ne sprašujejo o njih in jih zato težko spreminjamo. Za organizacijo so izrednega pomena, ker določajo odnos do zunanjega okolja, naravo časa in okolja ter odnose med ljudmi. Temeljne predpostavke so bistveni usmerjevalci človeškega obnašanja. Člani organizacije

se jih ne zavedajo, o njihovem obstoju lahko sklepamo na podlagi vidnih sestavin. Od vrednot se razlikujejo po tem, da vedno vodijo k rešitvi problema, medtem ko vrednote izražajo želene rešitve, ki pa ni nujno skladna z rešitvijo, ki deluje. Temeljne predpostavke so znotraj skupine tako samoumevne, da najdemo le minimalno stopnjo njihove različnosti. Če je osnovna predpostavka v skupini trdno zasidrana, imajo člani vedenje, ki je osnovano na katerekoli drugi predpostavki, za nesprejemljivo.

Organizacijska kultura v kognitivnem kontekstu obravnavanja je oblika pridobivanja kompetenc in sposobnost posameznika za interpretacijo zahtev organizacije in za nadaljnje usmerjanje lastnega delovanja. Posameznikova dolgotrajna percepcija organizacijskih lastnosti, znakov in simbolov se sčasoma izkristalizira v številne spoznavne zemljevide (ang. cognitive maps). Organizacija v tej perspektivi je uzakonitev »kolektivnega mišljenja«. V simbolnem kontekstu obravnavanja kulture je kultura razumljena kot sistem pomenov in simbolov, s pomočjo katerih ljudje interpretirajo lastne izkušnje in usmerjajo delovanje (Mesner Andolšek, 1995a:17).

Konceptualni okvir organizacijske kulture, ki temelji na simbolni razlagi kulture in sta ga izdelala Allaire in Firsirotu (v Mesner Andolšek, 1995a:20), predstavlja organizacijo kot sistem treh med seboj povezanih komponent. Te so:

- družbeno-strukturni sistem, ki je sestavljen iz součinkovanja formalnih struktur, strategij, politik in procesov upravljanja ter vseh drugih komponent organizacijske realnosti in delovanja (formalni cilji, strukture moči, procesov kadrovanja, sistemov nagrajevanja in motivacij, selekcij, izobraževanja in usposabljanja, procesov vodenja in upravljanja),
- kulturni sistem, ki obsega skupen sistem simbolov, izraženih v mitih, ideologiji, vrednotah in različnih drugih kulturnih artefaktih (ritualih, navadah, posebnem besednjaku, metaforah, zgodbah, vidnih znakih),
- člani organizacije s svojimi posebnimi lastnostmi, sposobnostmi, vrednotami, pričakovanji, potrebami in motivi.

Avtorja predvidevata, da kulturni sistem organizacije ni nujno usklajen s formalnimi organizacijskimi strukturami, cilji in upravljavskimi procesi (Mesner Andolšek, 1995a:20). Prav tako pa je stalno sinhroniziranje potrebno tudi na relaciji člani – organizacijska kultura. Tovrstno usklajevanje je prisotno predvsem v začetni (socializacijski) fazi po vstopu člana v organizacijo.

Organizacijska kultura opravlja tri glavne funkcije (povzeto po Mesner Andolšek, 1995:66-74) in sicer:

- V smislu prilagajanja skupine na zunanje okolje. Rešitve, ki se razvijajo ob reševanju problema, kako doseči osnovni cilj organizacije, postanejo bistveni kulturni element v organizaciji. Sposobnosti, znanja tehnologije, ki jih organizacija pridobi, ko poskuša obvladovati okolje, postanejo del njene kulture.
- V smislu problemov notranje integracije oziroma prilagajanja posameznika na skupino. Oblikovanje skupine vključuje razvoj skupnega jezika in konceptualnih kategorij, ki so nujni pogoj za to, da posamezniki delujejo kot skupina.
- V smislu zmanjševanja napetosti pri članih organizacije. Organizacijska kultura pripomore, da se zaposleni (člani) osredotočijo na pomembne dele svojega okolja v organizaciji in zunaj nje. Brez kulturnega obrazca bi zaposleni (člani) občutili strah in napetost, ko bi se soočali z negotovostjo in preobremenjenostjo. Kulturni obrazec pomeni neke vrste rešitev za probleme, kar razbremenuje člane.

7.3. Organizacijska kultura kot predpostavka za delo v prostovoljnih organizacijah

Pri prostovoljnem delu je najpomembnejša motivacija. Ta je po Brejcu (2000:48) psihološko stanje posameznika, usmerjeno k izpolnitvi potrebe. Razprava o motivaciji ima namen, da bi razumeli, zakaj ljudje delajo, kakšne so njihove potrebe, želje in pričakovanja, zakaj delajo prav na določen način in kaj jih žene, da to delajo.

Pri opredeljevanju pojma prostovoljno delo je največkrat uporabljena njegova negativna definicija, glede nepomembnosti finančnega motiviranja⁶. Prostovoljne in nepridobitne organizacije imajo razvito organizacijsko kulturo, ki sama po sebi spodbuja prostovoljno delo. Organizacijsko kulturo smo že uvodoma opisali kot proizvod reševanja problemov, ki jih sprožajo pritiski iz okolja in problemov notranje integracije. Predvsem izvajanje notranje integracije članstva je proizvedlo in nadaljnje razvija filozofijo organizacije, ki preko vrednot, norm, tipičnih obrazcev vedenja in besednjaka, vzornikov, običajev, obredov in drugega motivira posameznika za prostovoljno delovanje. Ob tem ima svojo vlogo ter način in stil vodenja, ki prav tako prispeva k motiviranju posameznikov in je rezultat ter ustvarjalec organizacijske kulture v določeni sredini.

⁶ Motivacija pri prostovoljcih je opisana v poglavju 3.5.2. Prostovoljstvo.

Izhodišče teze, da je organizacijska kultura pomembna za motiviranost za delo, je, da je proces oblikovanja kulture identičen s procesom oblikovanja skupine. Razlika v primerjavi je časovna dimenzija, kajti razvoj organizacijske kulture zahteva svoj čas, motiviranost za delo pa je odvisna tudi od trenutnega »stanja duha« v skupini in je zato odvisna od organizacijske klime.

7.4. Analiza organizacijske kulture v reševalnih službah

Analiza organizacijske kulture v reševalnih službah temelji na strukturi različnih ravni kulture, ki jo je prestavil Schein. Te so na prvi ravni artefakti, kot so načini ravnanja, jezik in vidni vedenjski obrazci članov. Stopnja razpoznavnosti artefaktov je zelo velika, kar pa po Scheinu ne zagotavlja visoke stopnje razumljivosti. Druga raven so vrednote in tretja temeljne predpostavke kot najgloblja raven kulture.

Organizacijsko kulturo javnih reševalnih služb sem analiziral skozi prizmo večletnega sodelovanja z različnimi javnimi službami in z intervjuji z vodji posameznih služb za namen magistrske naloge. Osrednje vprašanje pri analizi organizacijske kulture v posamezni reševalni službi je, kako so posamezne službe notranje homogene in predvsem, kako se člani razlikujejo od druge družbe oziroma izražajo svojo drugačnost.

Analiza organizacijske kulture je mogoča predvsem na vidnem nivoju kulture in na nivoju vrednot (po Scheinu), medtem ko je za izvedbo analize temeljnih predpostavk potrebna sistematičnejša in dolgoročnejša kvalitativna analiza s prisotnostjo, v kateri bi bilo uporabljenih več znanstvenih metod iz antropologije, sociologije, organizacijskih ved, psihologije in podobnih znanosti.

Ob analizi organizacijske kulture v nekaterih reševalnih službah je potrebno navesti, da je vrednota nudenja pomoči ob nesrečah pomemben dejavnik pri sami odločitvi posameznika glede vstopa v reševalno službo. Prav tako je ujemanje drugih individualnih vrednot bodočih članov s kolektivnimi vrednotami reševalne službe eden izmed dejavnikov pri vključitvi posameznika v organizacijo in motivator za prostovoljno delo.

7.4.1. Vidni kazalci organizacijske kulture

Med analiziranimi javnimi reševalnimi službami so prisotni različni vidni znaki organizacijske kulture oziroma artefakti.

- Nošenje uniform

Najvidnejši pokazatelj pripadnosti in organizacijske kulture so uniforme ali drugi vidni znaki pripadnosti organizaciji. Gasilska uniforma je prisotna na vajah, občnih zborih, paradah, pogrebih in drugih aktivnosti. Med gorskimi, jamarskimi in podvodnimi reševalci so prisotna funkcionalna oziroma delovna oblačila z vidnimi znaki pripadnosti. Predvsem gorski reševalci tudi v prostem času (zaradi načina življenja reševalcev in zaradi uporabnosti oblačil) nosijo (službena) oblačila z vidnimi znaki pripadnosti. Slavnostno uniformo uporabljajo samo gasilci (poklicni in prostovoljni).

Ob analizi uporabe uniform je primer poklicnih gasilcev, ki nimajo enotne uniforme. Zaradi neenotnega pristopa v preteklosti danes ni dogovorjenega kroja, kar pa bi bilo po mnenju večine nujno potrebno. Poklicna enota Gasilska brigada Ljubljana je patentirala svojo slavnostno uniformo in jo predlagala vsem poklicnim gasilcem, a zaradi črne barve je predlog med primorskimi poklicnimi enotami naletel na nestrinjanje, predvsem zaradi povezljivosti predloga uniforme z uniformami italijanskih fašistov med obema vojnoma. Združenje slovenskih poklicnih gasilcev je februarja 2009 v razpravo poslalo tri različne kroje uniforme, med katerimi pa ni kroja ljubljanskih poklicnih gasilcev.

- Vidni znaki in čini

Med reševalci je opazna uporaba vidnih znakov in insignij organizacije, ki jih člani pripadajo. Oznake organizacije so vidne na delovnih oblačilih, uniformah, na službenih avtomobilih in tudi na osebnih vozilih reševalcev. Prostovoljni gasilci imajo razvit sistem činov in specialnosti, ki so razvidni tudi na uniformi. Čine poznajo (a manj uporabljajo) tudi poklicni gasilci, druge reševalne službe pa činov za svoje nazive reševalcev ne poznajo.

- Postrojitevna pravila

Prostovoljni gasilci poznajo in uporabljajo postrojitevna pravila ter izdajanje ukazov. Postrojitevna pravila se uporabljajo med gasilskimi usposabljanji, ob izvajanju gasilsko-športnih disciplin ob paradah in podobnih aktivnostih. Nadaljevalni tečaj za gasilce ima vključeno

usposabljanje iz redovnih vaj in vsebuje določene vsebine postrojitenih pravil in poveljevanja. Z uporabo postrojitenih pravil gasilski sistem uporablja določene vojaške elemente (skupaj z uniformami, vidnimi znaki in čini), ki jih druge reševalne službe ne poznajo. Za druge reševalne službe lahko rečemo, da se identificirajo kot nevojaške, čeprav za vodenje enote ob usposabljanjih in intervenciji prav tako uporabljajo model vodenja, ki temelji na enostarešinstvu ter na obveznem izvrševanju zadanih naročil.

- Pozdravne besedne zveze

Med reševalnimi službami je prisotna uporaba določenih besednih zvez. Te so opazne pri zaključnih pozdravih, ko gasilci uporabljajo »na pomoč«, jamarji »z jamarskim srečno«, potapljači »s potapljaškimi pozdravi«, planinci in gorski reševalci »s planinskimi pozdravi«. Zanimiva je uporaba besede »tovariš«, ki je bila v prejšnjem ekonomsko-političnem sistemu splošno uporabljena. Gasilci z izrazom tovariš poimenujejo svoje kolege gasilce.

- Zapisana pravila glede zelenega vedenja oziroma etični kodeks

Etični kodeks (po Brezovšku, 2004:30) predstavlja pravila, ki jih določena profesionalna skupina oblikuje kot kriterij obnašanja, predstavlja odsev družbene stvarnosti v zavesti posameznika in deluje povezovalno, zmanjšuje negotovost v ravnanju.

Prostovoljni gasilci imajo (sicer nepotrjen predlog) kodeks etike slovenskega prostovoljnega gasilstva. V uvodu besedilo navaja, da kodeks etike slovenskega prostovoljnega gasilstva ni zbirka predpisov, temveč hrbtnica pokončnosti, ki je značilna za odnose dobrih ljudi, povezanih na področju humanitarnih dejavnosti.

Kodeks navaja, da je bistvo etike: enakopravno sodelovati, graditi in ustvarjati, ne škoditi drugim in vse opravljati kulturno, z znanjem in spoštovanjem. Kodeks etike prostovoljnega gasilstva vsebuje načela, v katerih ureja medsebojne odnose, odnose med prostovoljnimi in poklicnimi gasilci ter drugimi, s katerimi se prostovoljni gasilci srečujejo pri opravljanju javne gasilske službe.

Kodeks predpisuje, da prostovoljni gasilec v okviru svojih nalog in pristojnosti opravlja javno gasilsko službo prostovoljno in je, kadar je to potrebno, na voljo ljudem, ki so potrebni pomoči. Kodeks kot temeljne vrednote predpisuje naslednje vrline: humanitarnost, strokovnost, ugled in medsebojni odnosi.

Kodeks etike imajo tudi poklicni gasilci v Združenju slovenskih poklicnih gasilcev. Sprejet je bil leta 1996 in vsebuje splošna in temeljna načela, v katerih ureja medsebojne odnose, odnose med poklicnimi in prostovoljnimi gasilci, državljani, institucijami in drugimi organi, s katerimi se poklicni gasilci srečujejo pri svojem delu. Kodeks etike poklicnega gasilstva želi poudariti izjemnost poklica, ki zaradi narave dela zahteva izpolnjevanje strožjih moralnih obvez, kot se običajno pričakuje.

Jamarji uporabljajo pravila jamam prijaznega raziskovanja in obiskovanja jam, v katerem je navedeno, da je jamsko okolje občutljivo na vsak vstop v jamo ter da je določen negativen vpliv odvisen od obnašanja obiskovalcev. Jame se obiskuje in raziskuje tako, da se jama in njen inventar čim manj poškodujeta. Jama se najbolj ohrani, če se upošteva pravila, obiskovalci in jamarji pa so ustrezno usposobljeni in preverjeni. V nadaljevanju pravil so navedeni postopki jamarstva, ki se bolj kot na organizacijsko kulturo osredotočijo na varnost ter na okoljevarstveni vidik obiskovanja in raziskovanja jam.

- Prenašanje izkušenj na nove člane

Izkušeni člani so v veliki večini in v vseh reševalnih službah zelo pripravljene prenašati svoje izkušnje. Najbolj izkušeni člani imajo v večini javnih reševalnih služb naziv inštruktor. Izkušnje intervencij se v reševalni enoti na manj izkušene člane prenašajo ob analizah posameznih intervencij, usposabljanjih in vajah. Izkušnje ob večjih intervencijah postanejo izhodišče in argument za povečevanje pripravljenosti reševalne službe. Večje in zahtevnejše intervencije so ves čas prisotne ob različnih komunikacijah med člani in tudi nečlani. S časovno oddaljenostjo od intervencije je interpretacij delovanja vedno več in ob tem lahko že govorimo o prenašanju zgodb in tudi mitov.

Nekatere poklicne gasilske enote poznajo tudi običaje inavguracije novih gasilcev. Pri prostovoljnih gasilcih je razvita dejavnost z mladimi, predvsem kot sodelovanje v gasilskih športih.

- Hierarhija v organizaciji

Vidna sestavina organizacijske kulture pri reševalcih je jasna hierarhija v organizaciji, ki temelji na strokovnosti in senioriteti. Položaj posameznika se manifestira preko naziva ali pri gasilcih preko činov. Pri gasilcih se pri poveljevanju ob izvajanju vaj ali športnih disciplin uporablja prilagojen vojaški sistem poveljevanja, ki poudarja podrejenost posameznika skupini in vodji.

Pri analizi hierarhične strukturiranosti posamezne reševalne službe so opazne določene razlike med člani organizacij, predvsem med operativnimi in drugimi člani organizacij (gasilske organizacije) ter med reševalci in nereševalci v določeni panogi (jamarji, potapljači). Pri gasilskih društvih se soočamo s situacijo, ko je vseh članov gasilskih društev okoli 130.000, medtem ko je operativnih gasilcev le okoli 40.000. Prav tako je med planinci (članov planinskih društev 52.000) in alpinisti samo omejeno število gorskih reševalcev (okoli 650). Podobno je med jamarji in potapljači.

- Specifične izkušnje operativnih reševalcev

Izkušnje zajemajo iz stresnih dogodkov oziroma težjih intervencij. Pri tem se spoštuje strokovnost pri opravljanju dela. Norme pri opravljanju dela operativnega gasilca so usposobljenost in izkušnje, kar ločuje dobre reševalcev od slabih in od drugih članov.

Reševalne službe imajo razvite in vplivne strokovne službe, ki se ukvarjajo z reševalno stroko. Dejavnost posamezne reševalne službe je odvisna od stroke (Pogačar, 2009, intervju). Ob tem se ponekod pojavljajo tudi trenja med upravnimi odbori, ki vodijo društva ali zveze, ter strokovnimi odbori, ki predlagajo nove tehnične in taktične postopke. Povod za posamezna trenja so predvsem vprašanja glede potrebnosti uvajanja določenih sprememb, ekonomičnost in uporabnost. Pri prostovoljnih gasilcih so povod za trenja tudi razmerja med operativno gasilsko dejavnostjo in drugimi dejavnostmi (preventivnimi, društvenimi, kulturnimi).

Poklicne gasilske organizacije so prav gotovo neke vrste mini družbe, ki imajo posebne vzorce kulture in subkulture. Določeni tipični vzorci mišljenja poklicnih gasilcev so vidni tudi pri prostovoljnih gasilcih. Razlika med njima je opazna predvsem pri izkušnjah z reševanjem življenj, ki jih je več med poklicnimi gasilci, in pri kulturni in družbeni dejavnosti, s katero se v večji meri ukvarjajo prostovoljni gasilci.

- Odnos do opreme

Skupen obrazec mišljenja reševalcev (predvsem gasilcev) je izražen tudi skozi pozitiven odnos do opreme in gasilskih vozil, s katerimi opravljajo svojo dejavnost. Razlog za tak odnos je odvisnost in potreba po kakovosti in brezhibnosti opreme, ki jo gasilec uporablja pri izvajanju svoje dejavnosti.

- Timsko delo in sodelovanje med člani

Timsko delo je nujno pri izvajanju intervencij, usposabljanj in vaj. Sodelovanje med člani je prisotno tudi ob upravljanju in vodenju javne reševalne službe. Med prostovoljnimi reševalnimi službami je organizacijska struktura kljub hierarhičnosti relativno sploščena in horizontalna. Razlog za sodelovanje je tudi zagotavljanje potrebne motiviranosti za prostovoljno delo.

- Dinamično in prilagodljivo delovanje

Vsaka intervencija ima svoje značilnosti, zato delovanje med intervencijo zahteva visoko stopnjo prilagodljivosti na situacijo. Dinamično in prilagodljivo delovanje se pričakuje tudi med izvajanjem usposabljanj in vaj. Tovrstno delovanje med mladimi operativci predstavlja pomemben motivator za delo v reševalni službi.

Večina članov javnih reševalnih služb veliko razmišlja o povečevanju učinkovitosti reševalne službe. Inovativnost je opazna predvsem pri izbiri in nakupu nove reševalne opreme ali vozil.

- Usmerjenost na problem

Ob intervenciji, vajah in usposabljanjih se način intervencije prilagodi ponesrečencu ali situaciji. Osredotočenost na učinkovitost intervereniranja je opazen način pristopa k reševanju problemov ali pri načrtovanju dela, usposabljanja.

- Občutek poslanstva

Za izvajanje nalog reševanja je pomemben občutek poslanstva. S tem je povezana tudi želja po širši družbeni podpori njihovega delovanja. Dodatne sestavine organizacijske kulture so prav gotovo posebne izkušnje, ki sta jih pridobila enota in posameznik pri svojem delu.

7.4.2. Vrednote v reševalnih službah

Vrednote Hodgkinson (v Brezovšek, 2004:27) opisuje kot koncepte zaželenega z motivacijsko močjo. Po Brezovšku so vrednote načela in kvalitete, iz katerih lahko izpeljemo norme ali standarde, ki vodijo k prednostnemu razvrščanju ciljev, dejavnosti, posledic ali ljudi. Lahko so osebne (individualne) ali kolektivne (Brezovšek, 2004:27).

Ustanavljanje in izvajanje reševalne dejavnosti sta bila vedno povezana z vrednotami oziroma vrednostno vsebino. Večina javnih reševalnih služb je bila ustanovljenih na pobudo altruističnih

interesov posameznikov, in to še preden jih je javna avtoriteta spoznala kot nujne in javne. Vrednote torej vseskozi predstavljajo trden temelj delovanja nepridobitne javne reševalne službe.

Osnovna vrednota pri vseh reševalcih je pomagati drugim ob nesreči ter tovarištvo in zaupanje med člani v operativni enoti. Prisotno je zavedanje svojega humanitarnega poslanstva in močna identifikacija s prostočasno dejavnostjo. Pri poklicnih gasilcih je prav tako prisotna identifikacija s poklicem tudi v prostem času, saj je večina poklicnih gasilcev dejavna tudi v prostovoljnih gasilskih društvih. Predanost delu je vidna ob udeležbi v večjih intervencijah tudi izven službenega časa. Najpomembnejša stimulacija za opravljanje tega poklica ni materialna.

Gasilska brigada Koper ima v svojih dokumentih navedeno svoje poslanstvo, vizijo, strateške cilje in temeljne vrednote. Njihove temeljne vrednote so:

- odgovornost do ljudi, narave, časa in prihodnosti,
- timsko delo in pripadnost zavodu,
- zanesljivost in zaupanje,
- skrb za zaposlene,
- varovanje zdravja zaposlenih in okolja,
- dovezetnost za spremembe in novosti,
- kontinuirano vzdrževanje kondicijske pripravljenosti,
- stalno izobraževanje in usposabljanje, izboljševanje in inventivnost,
- odprta organizacija,
- pozitiven lik gasilca in
- informiranost.

Tečaj za vodjo gasilske skupine ima v učnem programu tudi temo vzgoja osebnosti gasilca. Predlog kodeksa etike slovenskega prostovoljnega gasilstva kot temeljne vrednote predpisuje naslednje vrline:

- humanitarnost,
- strokovnost,
- ugled in
- medsebojni odnosi.

Temeljno načelo Kodeksa etike prostovoljnih gasilcev je, da mora prostovoljni gasilec pri izvajanju nalog upoštevati veljavne predpise ter vrednostni odnos do humanitarnih, moralnih,

etičnih in drugih vrednot ter načel, ki določajo vlogo prostovoljnega gasilstva v državi. Kodeks določa, da pripadnik gasilske organizacije varuje vrednote bogate preteklosti gasilske organizacije in utrjuje osebni ugled ter ugled slovenskega prostovoljnega gasilstva.

Med vsemi reševalnimi službami lahko opazimo naslednje prevladujoče vrednote:

- pomoč drugim, človekoljubnost, nesebičnost,
- tovarištvo,
- družbena odgovornost,
- poštenost in
- uspešnost intervencije.

Z razvojem posamezne reševalne službe oziroma s povečevanjem nalog in intervencij posamezne reševalne službe je opaziti vpliv novih vrednot, ki sodijo med tako imenovane managerske vrednote. Te so:

- učinkovitost,
- odgovornost,
- profesionalnost in
- ekonomičnost.

Med tradicionalnimi in menedžerskimi vrednotami so opazna določena trenja. Ta so izrazitejša med prostovoljnimi gasilci, kjer se soočamo s situacijo, ko je vseh članov gasilskih društev okoli 130.000, medtem ko je operativnih gasilcev le okoli 40.000. Med operativnimi in neoperativnimi člani (ženske, veterani, kulturna in društvena dejavnost) na vseh ravneh (društva, občinske zveze in GZS) prihaja do različnih prioriteten pri delovanju organizacije.

Ena izmed kritik predlogov profesionalizacije znotraj nekaterih javnih reševalnih služb je izguba osnovnih vrednot (argumenti proti »odcepljanju« GRS od PZS). Zagovorniki te teze predpostavljajo izgubo osnovnih vrednot nesebičnosti in pomoči drugim ob zmanjševanju dejavnika prostovoljnega opravljanja službe. Drugačen rezultat daje primerjava poklicne in prostovoljne gasilske službe. Pri obeh službah so opazne enake osnovne (svetovnonazorske) vrednote. Opazen odmik v primerjavi gasilskih organizacij je v menedžerskih vrednotah, kot so učinkovitost, uspešnost, ekonomičnost.

Z razvojem družbe v smeri individualizacije bi lahko pričakovali odmik širše družbene kulture in prevladujočih vrednot od organizacijske kulture in vrednot v reševalnih službah. Kljub temu zmanjševanja prostovoljstva v reševalnih službah ni opaziti. V nekaterih reševalnih službah pa se pojavlja problem preobremenjenosti in časovne dostopnosti posameznika pri prostovoljnem izvajanju javne reševalne službe. Poleg obremenitev posameznikov raste tudi odgovornost prostovoljcev pri izvajanju (obvezne) javne reševalne službe.

7.5. Različnost organizacijske kulture v javni upravi in v reševalnih službah

Javne službe so dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine in jih označuje izvajanje v javnem interesu in odgovornost države ali lokalne skupnosti za njihovo delovanje. Javne službe so izvzete iz pravnega režima tržnih dejavnosti in se izvajajo po posebnem javnopravnem režimu. Področje zaščite in reševanja je primer, ko javno službo izvajajo v veliki meri prostovoljne organizacije, za izvajanje pa je odgovorna država ali lokalna skupnost. V tem konceptu naletimo na nujno sodelovanje med nevladnimi nepridobitnimi prostovoljnimi organizacijami in državo ali občino.

Sodelovanje med državo ali občino in nepridobitnimi organizacijami, ki reševalno dejavnost opravljajo prostovoljno, po definiciji naleti na določene probleme, predvsem v kontekstu drugačnega dojemanja prioritet, vrednot ali najširše v organizacijski kulturi. Pri sodelovanju med javnimi reševalnimi službami in URSZR, ki izvaja upravne naloge na področju zaščite, reševanja in pomoči se vključeni srečujejo z drugačnimi prioritetami ali vrednotami, ki usmerjajo delo v nepridobitnih prostovoljnih organizacijah ali v javni upravi.

Javna uprava se je veskozi soočala z zahtevo po smotrnejši porabi finančnih sredstev (zmanjšanje javnih izdatkov in tudi obsega zaposlenih) ter z zahtevo po bolj demokratičnem, odprtem, učinkovitejšem, hitrejšem in uporabniku bližjem opravljanju različnih storitev (Brezovšek, 2004:254). Vrednote, ki jih srečujemo pri analizi delovanja ljudi v javni upravi so po Brezovšku (2004:29) politične (odgovornost, odzivnost, legitimnost, družbena pravičnost, odprtost, preglednost) in pravne (zakonitost, legalnost, varstvo pravic državljanov, pravna odgovornost uprave in podobno). Kljub poudarjanju novih vrednot v javni upravi, ki izhajajo iz koncepta novega upravljanja v javnem sektorju in poudarjanja usmerjenosti k uporabnikom in splošni učinkovitosti, pri javnem sektorju ne smemo pozabiti, da ima sektor drugačno poslanstvo in motiv svojega delovanja, kot ga ima gospodarstvo (Kovač, 2004:181).

Kljub navedenim razlikam v organizacijskih kulturah vodje javnih reševalnih služb pri sodelovanju izpostavljajo dobre odnose in zavzemanje za enake cilje. Pri letnem izvajanju pogodbenih pravic in obveznosti predstavniki reševalnih služb pogrešajo večjo stopnjo prilagodljivosti, kar pa trči ob zakonitost pri delu javnega uslužbenca. Sodelovanje je bilo v preteklosti bolj problematično predvsem zaradi rigidnosti upravnega sistema ter zaradi neupoštevanja mnenj predstavnikov nepridobitnih prostovoljnih organizacij pri oblikovanju javne politike. Tovrstnega vključevanja je po navedbah predstavnikov reševalnih služb vedno več.

Pri sodelovanju lokalnih skupnosti (med katerimi so najpomembnejše gasilske organizacije) in javnih reševalnih služb je opaziti različnost sodelovanja. Načeloma so gasilci prisotni pri odločanju in oblikovanju javne politike z njihovega področja. Zaradi razširjenosti gasilstva le-ti nimajo težav pri pridobivanju legitimnosti in podpore pri njihovem delu. Kljub temu je pri analizi sodelovanja opaziti stihijsko sodelovanje oziroma neenotnost pri sofinanciranju in drugi podpori gasilstva. Ta stihijskost se zmanjšuje z uveljavitvijo pogodb o javni reševalni službi, a ne za področje financiranja.

8. VERIFIKACIJA HIPOTEZ IN SKLEP

V magistrskem delu sem proučil načine izvajanja in organiziranost javnih reševalnih služb v Sloveniji. Kot javne reševalne službe sem v analizo vključil reševalne službe, ki jih kot javne službe na področju zaščite in reševanja določa ZVNDN v 74. členu.

Ključna raziskovalna tema magistrskega dela je bila analiza načinov izvajanja in organiziranost javnih reševalnih služb v Sloveniji. Slovenski sistem zaščite in reševanja temelji na dejavnosti različnih nepridobitnih in prostovoljnih organizacij, med katerimi imajo najpomembnejše status javne reševalne službe. Znotraj obravnavanih javnih reševalnih služb deluje okoli 43.000 prostovoljcev in 1.000 poklicnih reševalcev, ki skupaj letno opravijo okoli 10.000 intervencij.

S hipotezo št. 1 sem skušal dokazati različnost organiziranja in delovanja javnih reševalnih služb ter prilagojenost organiziranja in delovanja vrstam in stopnjam ogrožanja pred nesrečami.

Organiziranost javne službe določa njen način organiziranja, zgodovinski razvoj, financiranje, razvejanost organizacijske strukture javne službe in podobno. Analiza delovanja javne reševalne službe v magistrskem delu temelji na predpisanih nalogah in dejavnosti ter na izvedenih intervencijah posamezne službe.

Prvi del hipoteze temelji na uporabi deskriptivne metode analize značilnosti nepridobitnih organizacij in javnih reševalnih služb. Predmet analize sem proučeval tako na teoretični kot na praktični ravni ter sem ga kot pojav poskušal opisati in po Fleretu (2000) orisati njegove meje. Javne službe sem poskušal analizirati v enakem obsegu oziroma na podlagi enakega pristopa z analizo zgodovine razvoja, organiziranosti ter financiranja posamezne javne službe. Tovrstne analize posamezne javne službe so se razlikovale glede na kompleksnost in razvejenost posamezne organiziranosti. Analiza je kompleksnejša pri gasilski javni službi, predvsem zaradi dveh različnih sistemov popolnjevanja (prostovoljnega in poklicnega) ter zaradi razvitosti združevanj v gasilske zveze in GZS pri prostovoljnih gasilcih ter združevanja posameznih poklicnih gasilcev v ZSPG.

Analiza javnih reševalnih služb je pokazala primerljiv razvoj in način delovanja za gasilsko javno službo, GRS, JRS in deloma PRS. Služba za zaščito in reševanje ob nesrečah na morju v večini primerjalnih analiz odstopa od geneze in načina organiziranja drugih javnih reševalnih služb. V

svojem pravnem okviru z načinom podeljevanja koncesije za opravljanje javne službe je bolj primerljiva z gospodarskimi javnimi službami, ki jih predpisuje Zakon o gospodarskih javnih službah.

Način organiziranja javnih služb nam odgovori na osnovno vprašanje, ali se je javna oblast odločila, da bo dejavnost javnih služb izvajala v okviru javnega sektorja oziroma svojega aparata ali pravne osebe, ki jo ustanovi v ta namen, ali pa bo nalogo in pravico do opravljanja dejavnosti javne službe podelila tretji osebi (osebi javnega ali zasebnega prava).

Gasilska javna služba je po zakonu o gasilstvu obvezna lokalna javna služba, njeno trajno in nemoteno opravljanje zagotavljajo občine in država. Javno gasilsko službo opravljajo poklicne gasilske enote in prostovoljne gasilske enote, če jih neposredno določi pristojni občinski organ in če z njimi in gasilskimi zvezami, v katerih delujejo te gasilske enote, občina neposredno sklene pogodbo o opravljanju javne gasilske službe. Zakon še določa, da je za opravljanje javne gasilske enote lahko določena le tista prostovoljna gasilska enota, ki se neposredno preko gasilskih zvez povezuje v GZS.

Zakon dopušča možnost opravljanja javne gasilske službe s prostovoljnimi gasilskimi društvi ali s poklicnimi gasilskimi enotami, ki so lahko organizirane kot javni zavod ali pa celo kot obrati gospodarskih družb. Za vse oblike je bistvena določba, ki določa vlogo pristojnega občinskega organa, da le-ta določi enote, ki opravljajo javno gasilsko službo, ter da z njimi podpiše pogodbo. Zakon o gasilstvu sicer predvideva neposredno sklenitev pogodbe s prostovoljno gasilsko enoto za izvajanje javne gasilske službe, vendar pa zakon ne določa, da se v tem primeru sklene koncesijsko razmerje, ki je ena izmed oblik pogodbenega izvajanja tako gospodarskih kot tudi negospodarskih dejavnosti javnih služb. Kljub zakonsko določeni vsebini pogodbe se nam lahko izpostavi vprašanje izbire izvajalcev javne gasilske službe. Zakon ne predvideva javnega natečaja za izbiro izvajalcev, prav tako pa se v praksi ne dogaja, da bi se posamezna gasilska enota izključila iz izvajanja dejavnosti javne gasilske službe.

Zgodovinski pregled javnih služb (v to trditev ponovno ne moremo vključiti službe za zaščito in reševanje ob nesrečah na morju) nam poudarja Ušeničnikovo tezo iz leta 1998 (navedeno sicer samo v kontekstu analize gasilske službe), da društva (reševalna) niti v mestih niti v vaških skupnostih v glavnem niso nastajala v skladu s politiko aktualnih oblasti, temveč predvsem

spontano kot oblika samoorganiziranja prebivalcev kot odgovor na različne oblike nevarnosti, ki jim je bilo prebivalstvo izpostavljeno.

Javna oblast je šele kasneje ugotovila, da je dejavnost v splošnem interesu ter da je potrebna posebna oblika izvajanja splošnega interesa, to so javne službe. Za gorsko, jamarsko in potapljaško reševalno dejavnost bi lahko trdili, da so v osnovi nastali zaradi zagotavljanja reševanja svojih članov v nesrečah ob izvajanju aktivnosti. S povečevanjem vključenih v te aktivnosti (hoja v gore in alpinizem, odkrivanje jam in potapljanje) ter z možnostjo delovanja teh reševalnih služb tudi ob naravnih in drugih nesrečah je bil za kontinuirano izvajanje te dejavnosti izražen javni interes.

Javna oblast predpisuje obseg javne reševalne službe. Kljub funkcionalni opredelitvi javne službe ZVNDN, Zakon o gasilstvu in podzakonski akti, med katerimi je najpomembnejša Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za ZRP, navajajo način organiziranosti javnih reševalnih služb ter s tem omejujejo drugačno ureditev izvajalcev javnih reševalnih služb.

Za gasilsko javno službo zakon o gasilstvu določa možne oblike organiziranja subjektov opravljanja javne gasilske službe. Oblika organiziranja javne službe je z ZVNDN ter z navedeno uredbo določena tudi za dejavnost gorskega reševanja, jamarskega reševanja ter dejavnost reševanja na vodi in iz nje ter reševanja ob nesrečah na morju. Reševalna dejavnost kot gospodarska dejavnost pravno ni možna. Za gasilske enote je v uredbi predpisana kategorizacija ter število gasilcev in oprema glede na kategorizacijo. Kategorijo posamezne gasilske enote podpiše župan. Pri javnih reševalnih službah v državni pristojnosti (GRS, JRS in PRS) je država z uredbo celo predpisala število upoštevanih reševalcev pri sofinanciranju dejavnosti s strani URSZR, dejansko pa je v vsaki službi operativnih nekaj več članov.

Zadnji upoštevan element pri analizi organiziranosti je višina sofinanciranja. Le-ta je prav tako odvisna od velikosti, priznanih operativnih članov, organizacijske razvejanosti posamezne službe ter od zahtevnosti in cene reševalne opreme in samega reševanja. Višina javnih sredstev je konstantna oziroma narašča skupaj z inflacijo ali z rastjo nacionalnega bruto družbenega proizvoda. Primerljivejši podatek nam poda analiza skupnih javnih sredstev glede na posameznega operativnega reševalca.

Drugi del hipoteze se nanaša na ogroženost, ki jo ZVNDN opisuje kot resnično ali občuteno izpostavljenost ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja nevarnostim naravnih in drugih nesreč. Pri analizi ogroženosti sem izhajal iz intervencij, ki jih je v preteklem obdobju izvedla posamezna reševalna služba. Po številu intervencij se analizirane reševalne službe med seboj zelo razlikujejo, za vse pa je ob večletni analizi možno ugotoviti, da se število intervencij povečuje. Pri analizi intervencij sem se soočal s pomanjkanjem enotnih podatkov. URSZR je v letu 2005 uvedla sistem elektronskega poročanja o intervencijah (SPIN), ki pa zajema samo gasilske intervencije in intervencije GRS. Največja stihijskost pri analizi intervencij je pri PRS, kjer se metodologija zbiranja števila intervencij spreminja in enotnega pregleda ni bilo moč opraviti.

Hipoteza predpostavlja različnost glede načina organiziranja in delovanja javnih reševalnih služb ter predvideva povezanost (prilagojenost) načina organiziranja z delovanjem javnih reševalnih služb. Z deskriptivno primerjalno analizo obravnavanih služb sem analiziral in opisal različne načine organiziranja in delovanja javnih služb. Prilagojenost načina organiziranja in delovanja javnih reševalnih služb vrstam in stopnjam ogrožanja predvideva, da je za večjo stopnjo ogrožanja potrebna poklicna reševalna služba. To drži za poklicne gasilske enote, ki dejansko opravijo v večjih mestih največji delež intervencij glede na posamezno operativno enoto oziroma glede na posameznega operativnega reševalca. Naslednja po obremenjenosti oziroma po številu intervencij ter drugih dejavnosti je GRS, ki pa se kot prostovoljna organizacija že sooča s preobremenjenostjo ter izvaja določene drugačne oblike zagotavljanja operativne pripravljenosti (projekt dežurstev). S povečevanjem števila intervencij bo prav gotovo prihajalo do novih razprav o oblikovanju poklicnega jedra GRS. Problem povečane dejavnosti ni nepridobitnost ali prostovoljnost ampak razpoložljiv čas, ki ga ima posameznik na voljo za svojo pristočasno (reševalno) dejavnost. Stopnji ogrožanja je prilagojeno tudi delovanje posamezne javne službe. To delovanja opredeljuje organizacijska razvitost posamezne službe, notranja homogenosti in podobno. Tudi pri tem je opazna odvisnost od stopnje ogrožanja oziroma od dejavnosti in števila intervencij posamezne javne službe.

Na podlagi navedenega lahko hipotezo št. 1 potrdim.

S hipotezo št. 2 sem skušal dokazati vse večjo zahtevnost in kompleksnost upravljanja in vodenja reševalnih služb, čemur se službe prilagajajo z uvajanjem sprememb pri upravljanju svojih organizacij.

Upravljanje in vodenje v svojem magistrskem delu obravnavam kot določanje ciljev organizacije ter usmerjanje organizacije k doseganju teh ciljev. V tem kontekstu sem v analizi posamezne javne reševalne službe predstavil organizacijsko strukturo ter organe vodenja. Ti organi so odvisni od načina izvajanja javne službe oziroma od oblike organizacijske strukture. Pri prostovoljnih organizacijah (gasilska javna služba, GRS, JRS, PRS) gre za delovanje operativnih reševalnih enot znotraj društev. Le-ta se povezujejo v regijske in državne zvezo društev, ki opravljajo določene koordinativne in podporne funkcije.

Pri društvenem organiziranju gre za uresničevanje ustavne pravice do združevanja in uresničevanja skupnih interesov, kjer člani društva odločajo o opravljanju društva posredno ali neposredno. Okvire upravljanja društva določa Zakon o društvih, ki določa tudi način zagotavljanja podatkov o finančnem in materialnem poslovanju. Kljub društveni dejavnosti izvajanja skupnih interesov članov pa je z dodelitvijo nalog javne službe društvo podvrženo javnemu interesu, ki ga regulirajo javne avtoritete. Z zakonskimi in podzakonskimi predpisi je društvu predpisana dejavnost, opremljenost, število operativnih članov ter tudi čas izvoza na posamezno intervencijo. Vse te obveznosti pa v marsičem presegajo skupen interes članov organizacije in pred člane in vodstvo postavljajo obveznosti, ki jih je potrebno izvajati. V tem kontekstu je razumljiv navedek, da so reševalci prostovoljci samo, ko gre za odločitev vstopiti ali ne vstopiti v reševalno enoto, ko pa postanejo njeni člani, vse njihove aktivnosti postanejo obveznost, predvsem sodelovanje na intervencijah.

Najpomembnejše akte društva sprejema zbor članov, ki prav tako izvoli predsednika društva, upravni odbor, nadzorni odbor in druge organe v skladu s statutom društva. V gasilskih društvih in zvezah sta najpomembnejši upravljalni funkciji dve, in sicer predsednik in poveljnik. Prvi zastopa, vodi in predstavlja društvo ter odgovarja za zakonitost, drugi pa je strokovno-tehnični vodja za izvajanje nalog gasilske službe. Razpoznavno vlogo izvajajo tudi zveze društev oziroma krovne organizacije posameznih reševalnih služb. V gasilski organizaciji imajo razpoznavno vlogo ter zakonsko določene naloge koordiniranja izvajanje javne gasilske službe občinske gasilske zveze. Krovna organizacija prostovoljnega gasilstva je GZS.

Na področju poklicnega gasilstva je večina gasilskih enot organiziranih v okviru javnih zavodov. Organizacijo ter organe upravljanja javnega zavoda določa Zakon o zavodih ter akt o ustanovitvi in statut javnega zavoda. Najpomembnejši organ zavoda je svet zavoda, v katerem so zastopani interesi ustanovitelja, zaposlenih in uporabnikov storitev. Zavod vodi in zastopa direktor zavoda.

Na področju gasilstva imamo organiziranih skoraj 1300 društev in analiza upravljanja in vodenja bi morala zajemati statistični vzorec teh društev. Na upravljanje in vodenje prav gotovo vpliva velikost organizacije, ogroženost, višina javnih sredstev ter zahteve javne oblasti. Prav tako so postaje ali društva GRS samostojne osebe, ki se združujejo v zvezo z namenom, da nanjo prenašajo določen del svojih pravic in obveznosti. V obeh primerih občasno prihaja do trenj pri določanju pristojnosti zvez. Razlike se pojavljajo glede pričakovane vloge zveze, ki se nahaja med poloma; nadzorno-koordinativne vloge in podporno-servisne vloge. Zakon o društvih ne pozna pojma obveznega združevanja v zveze, kar je praksa v gasilski organizaciji in v GRS.

Posebno področje tvorita JRS in PRS. Zanju je organ upravljanja javne službe krovna organizacija, JZS za JRS in SPZ za PRS. Krovni organizaciji opravljata vse administrativno-tehnične naloge za izvajanje javne službe. Ob tem se pojavljajo trenja glede pristojnosti krovne zveze in reševalne službe. Zadnji primer je služba za reševanje ob nesrečah na morju. SVOM deluje na podlagi koncesijske pogodbe, ki določa naloge in financiranje javne službe. Javna služba pa obsega dejavnost, ki presega samo naloge SVOM in vključuje tudi druge subjekte in organe, ki skupaj tvorijo mrežo.

Zahtevnost in kompleksnost načina upravljanja in vodenja posamezne javne službe je vsekakor odvisna od dejavnosti in višine sredstev. Dejavnost javne službe je lahko kombinirana tudi s pridobitno dejavnostjo. Ena najpomembnejših karakteristik upravljanja je preglednost uporabe javnih sredstev. Javna oblast za financiranje dejavnosti zahteva vse večjo preglednost ter nadzor nad javnimi sredstvi. Drug pogled na delovanje analiziranih javnih služb pa nakazuje, da pri javnih reševalnih službah ni pomanjkanja legitimnosti v družbi, ni zahtev za izboljšanje kakovosti storitev in ni zahtev po smotrnejši porabi javnih sredstev. Vse te cilje si zastavljajo reševalne službe same, skupaj z javno oblastjo in brez imperativa javnosti.

Pri analiziranih javnih službah so opazne tudi organizacijske spremembe, ki vplivajo na upravljanje teh organizacij. Največjo tako spremembo je v zadnjem času izvedla GRS z odcepitvijo od PZS. Določena podobna trenja med reševalno službo in krovno panožno organizacijo se pojavljajo tudi pri JRS in v manjši meri v PRS. Pri tem gre predvsem za uveljavljanje interesov reševalcev v primerjavi z drugimi člani jamarskih ali potapljaških društev.

Spremembe na področju gasilstva so bile uvedene s spremembo Zakona o gasilstvu, ki je povečeval vlogo občinskih gasilskih zvez ter s sprejetjem novega statuta GZS. Svojo vlogo širi

tudi ZSPG, ki bo v prihodnosti najbrž postal forum za povezovanje direktorjev in strokovnih služb javnih gasilskih zavodov in pa tudi članov prostovoljnih operativnih enot, ki izvajajo naloge širšega pomena.

Na podlagi navedenega lahko hipotezo št. 2 samo delno potrdim, in to predvsem v tezi, da upravljanje in vodenje javnih reševalnih služb postaja vse zahtevnejše in kompleksnejše. Ta trditev temelji na analizi, ki je zajela delovanje krovnih organizacij (zvez društev) posameznih javnih služb in ne vseh (oziroma vzorca) pravnih oseb, izvajalcev javne službe. Prav tako ne bi mogel potrditi teze, da je zahtevnejši in kompleksnejši način upravljanja in vodenja javnih reševalnih služb povod za uvajanje sprememb pri upravljanju teh organizacij.

S hipotezo št. 3 sem skušal dokazati močno organizacijsko kulturo med člani javnih reševalnih služb, ki temelji na vrednoti pomagati sočloveku.

Organizacijska kultura ni homogen pojem in njena analiza vključuje vzorec različnih prepričanj in pričakovanj. Iz različnih definicij organizacijske kulture je moč sklepati, da se pojem nanaša na zelo različne in številne vsebine. Kljub terminološki različnosti se avtorji strinjajo, da je organizacijska kultura koncept, ki ga je težko natančno in objektivno meriti, vendar pa je to koncept, ki ga ne smemo zanemariti ali izpustiti kot nepomembnega za razumevanje delovanja posamezne organizacije.

Analiza organizacijske kulture vsebuje študijo primera z metodo opazovanja z udeležbo ter z metodo uporabe intervjuja s posamezniki, ki opravljajo ali so opravljali različne visoke funkcije v posamezni reševalni službi. Analiza se je opirala na Scheinov model treh ravni, ki tvorijo organizacijsko kulturo in se razlikujejo glede na stopnjo razumljivosti in vidnosti. Bistven element v analizi organizacijske kulture je bil razločevanje kulture posamezne javne službe od drugih organizacij ter od širše družbe. Ključno raziskovalno vprašanje v tem delu magistrskega dela je bilo, kako in v kakšni meri se člani analiziranih reševalnih služb razlikujejo od nečlanov.

Pri analizi organizacijske kulture sem prišel do sklepa, da je le-ta pogojena z naslednjimi karakteristikami:

- Prostovoljnost delovanja v reševalnih službah. Večino reševalnih javnih služb izvajajo prostovoljni reševalci (gasilci, gorski reševalci, jamarji). Pri poklicnih reševalnih službah (poklicni gasilci) lahko opazimo, da je večina aktivnih tudi v prostovoljnih gasilskih društvih.

- Humanitarnost delovanja. Reševalci se zavedajo poslanstva svojega dela. Vrednota pomagati drugim je poudarjena.
- Tovariška pomoč. Reševalno delo je aktivnost v izjemnih situacijah, ko je delo težavno in nevarno, hkrati pa je zaradi stika s ponesrečenci tudi emotivno obremenjujoče. Zaupanje v sodelavce omogoča reševalcu, da lažje opravlja svoje delo.

Med vidnimi znaki organizacijske kulture lahko sklenemo, da so zelo opazni in navzoči pri prostovoljnih gasilcih, nekoliko manj pri poklicnih gasilskih organizacijah, gorski reševalni službi in jamarski reševalni službi. Manj je opazna pri potapljačih reševalcih in najmanj pri izvajalcih javne službe za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju. Že geneza razvoja posameznih reševalnih služb (predvsem gasilskih) nam dokazuje, da se ljudje v društva niso vključevali le zaradi večje varnosti, temveč so v njih in preko njih uresničevali tudi svoje kulturne potrebe in določene družbene in politične interese.

Z razumevanjem organizacijske kulture lahko pojasnimo vzroke za pomanjkanje sodelovanja med poklicnimi ter prostovoljnimi gasilci; to nesodelovanje temelji v drugačni organizacijski kulturi. Poklicni gasilci so usmerjeni le v operativno delo, v prostovoljnem gasilstvu pa je poleg operativne dejavnosti pomembno tudi družbeno in kulturno udejstvovanje.

Hipoteza št. 3 je po izvedeni analizi v celoti potrjena, hkrati pa je prisoten dvom o izvedeni kakovosti same analize in o ustreznosti uporabe metod raziskovanja. Problem analize je predvsem, kako obravnavati vrednote in organizacijsko kulturo na objektivni način. Po Scheinu organizacijsko kulturo oblikujejo temeljne predpostavke, ki pa jih je težko videti in razumeti. Te predstavljajo osnovo izhodišča za vsakršno vidno organizacijsko kulturo.

Za sklep ostane še, da v luči empiričnih ugotovitev preverim nekatera temeljna teoretična izhodišča. Kot teoretične osnove za proučevanje problematike so bila uporabljena gradiva glede vloge in načinov izvajanja javnih reševalnih služb, vloge in dejavnosti nepridobitnega sektorja ter prostovoljstva. V tem okviru je bil nato predstavljen širši sistem zaščite in reševanja v Sloveniji, ki ga odlikuje prav povezljivost poklicnih in prostovoljnih reševalnih služb. Najpomembnejšim reševalnim službam je javna avtoriteta podelila status javne reševalne službe, ki sem jih v osrednjem delu magistrske naloge podrobneje analiziral.

Javne reševalne službe v Sloveniji so različno organizirane, kar potrjuje razumevanje javnih služb v funkcionalnem (materialnem) smislu. Sleherna organizacija, ki ustvarja dobrine za ustanavljanje družbenih potreb, je lahko organizacija javne službe. Oblika organizacije torej ni specifična značilnost za opravljanje javnih služb.

Ob izvedeni analizi se postavlja vprašanje, kakšna je posamezna pristojnost v medsebojnih povezavah med javno službo, ki jo opravlja oseba zasebnega prava, in državo. V klasični teoriji javne službe je vloga države izredno pomembna, saj se z javnimi službami implementira njena servisna vloga. Teorija se ne ukvarja s primeri, ko se je dejavnost (javne službe) že opravljala, še preden je država ugotovila, da je ta dejavnost v javnem interesu. Tak primer so reševalne službe, ki imajo dolgo zgodovino svojega delovanja, ustanovljene pa so bile spontano na podlagi iniciativ ogroženih in ne na podlagi zakona ali upravnega akta. V tem primeru je vloga države nekoliko zmanjšana in država je (še bolj) primorana, da pri izvajanju svoje vloge pri zagotavljanju in nadziranju delovanja javne službe deluje dogovorno in enakopravno v odnosu do reševalne službe.

Druga ugotovitev, ki se je odpirala ob analizi teoretičnih izhodišč, je ne vključevanje reševalnih služb v vse bolj razširjeno raziskovanje nepridobitnih organizacij. To raziskovanje v največji meri vključuje prostovoljne organizacije, ki se ukvarjajo s humanitarno, karitativno, zdravstveno ali s socialno dejavnostjo. Avtorji pa v svojih analizah nehote prezrejo reševalne nepridobitne organizacije, ki imajo veliko članstvo in ki družbi zagotavljajo javno dobrino - varnost. Le-ta je ena izmed temeljnih človekovih potreb in je univerzalna za celotno prebivalstvo.

Prav gotovo si fenomen prostovoljstva v slovenskih reševalnih službah in tudi vloga države pri zagotavljanju pogojev za delovanje javne službe zasluži večjo znanstveno pozornost in dodatna proučevanja.

9. LITERATURA IN VIRI

Monografije

1. Alexander, David. 2000. *Confronting catastrophe*. Hertfordshire: Terra Publishing.
2. Anheier, K. Helmut. 2005. *Nonprofit Organizations*. London and New York: Routledge.
3. Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava*. Ljubljana: GV Založba.
4. Bohinc, Franc in drugi. 2005. *Planiranje v neprofitnem javnem sektorju*. Nova Gorica: Educa.
5. Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*, Ljubljana: Visoka upravna šola.
6. Brezovnik, Boštjan. 2009. *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo (Elektronski vir)*, Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2008. - (Lex localis). Dostopno prek <http://www.lex-localis.info/KatalogInformacij/VsebinaDokumenta.aspx?SectionID=82cab028-20c0-4236-8f64-c338d448ed78>. (19.6.2009).
7. Dobnik-Jeraj, Milena. 2007. *Prilagajanje upravnega dela slovenskega varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sistemu Evropske unije*. Magistrsko delo: FDV.
8. Drenth J.D, Pieter in drugi. 1998. *Handbook of Work and Organizational Psychology*. Psychology Press. Ltd.
9. Drucker, Peter. 1998. *O managementu*. Ljubljana: GV Založba.
10. Greenwald, P. Howard. 2008. *Organizations*. Sage Publications, Inc.
11. Flere, Sergej. 2000. *Sociološka metodologija: temelji družboslovnega raziskovanja*. Maribor: Pedagoška fakulteta.
12. Grošelj, Klemen. 2004. *Kognitivno-institucionalna analiza kriznega upravljanja in vodenja (primer nesreč v Sloveniji)*. Magistrsko delo: FDV.
13. OECD – *Handbook on nonprofit institutions in the sistem of national accounts*. 2002. Dostopno prek <http://www.oecd.org/dataoecd/27/2/1958994.doc>. (15.01.2009).
14. Južnič, Stane. 1993. *Identiteta*. Ljubljana: FDV.
15. Kavčič, Bogdan. 1991. *Sodobna teorija organizacij*. Ljubljana: DZS.
16. Kolarič, Zinka, Črnak-Meglič A, Vojnovič M. 2002. *Zasebne neprofitno-volunterske organizacije v mednarodni perspektivi*. Ljubljana: FDV.
17. Kus, Robert. 2006. *Pripravljenost javne uprave na delovanje ob nesreči – primerjava mestnih uprav Dunaja in Ljubljane*. Magistrsko delo: FDV.
18. Lipičnik, Bogdan. 1998. *Ravnanje z ljudmi pri delu*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
19. Lindell, K. Michael, Prater Carla, Perry W. Ronald. 2007. *Introduction to emergency management*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc.
20. Mesner, Andolšek Dana. 1995a. *Organizacijska kultura*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

21. Mesner, Andolšek Dana. 1995b. Vpliv kulture na organizacijsko strukturo. Ljubljana: FDV.
22. Mužina, Aleksij. 2004. Koncesije: pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU. Ljubljana: Primath.
23. Musek, Lešnik Kristijan. 2003. Od poslanstva do vizije zavoda in neprofitne organizacije. Ljubljana: Inštitut za psihologijo osebnosti.
24. Prezelj, Iztok. 2005. Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta. Ljubljana: FDV.
25. Priročnik za vodenje nevladnih organizacij. 2006. Ljubljana: Umanotera.
26. Rakočević, Slobodan. 1994. Državna uprava – vloga, položaj, organizacija, delovanja. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
27. Rainey, G. Hal. 2003. Understanding & Managing Public Organization, San Francisco: John Wiley & Sons.
28. Tomazin, Iztok. 2007. Tragedija v Turski gori, Radovljica: dr. Iztok Tomazin, s.p./Didakta.
29. Toš, Niko in Hafner-Fink Mitja. 1998. Metode družboslovnega raziskovanja. Ljubljana: FDV.
30. Schein, H. Edgar. 1987. Organizational Culture and Leadership. Jossey-Bass Publishers.
31. Škrbinc, Janez. 2006. Pregled gasilske literature do leta 2005, Ljubljana: Gasilska zveza Slovenije.
32. Šmidovnik, Janez. 1980. Temeljni pojmi o upravi. Ljubljana: Visoka upravna šola.
33. Trstenjak, Verica (ur.). 2003. Predpisi s področja javne uprave. Ljubljana: GV Založba.
34. Vernis, Alfred, Iglesias Maria, Sanz Beatriz, Saz-Carranza Angel. 2006. Nonprofit organizations – Challenges and Collaboration. New York: Palgrave Macmillan.
35. Vlaj, Stane. 1998. Lokalna samouprava, občine in pokrajine. Ljubljana: FDV.
36. Vlaj, Stane. 2006. Teorija javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
37. Virant, Grega. 1998. Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola.
38. Zevnik, Helena. 2008. Upravljanje prostovoljcev, študija primera Slovenska Karitas. Magistrsko delo: FDV.

Prispevki v zbornikih

39. Brezovšek, Marjan. 1997. Upravna kultura v Sloveniji, v Brezovšek, Marjan, (ur.): Politološki dnevi – zbornik referatov, Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 175 - 186.
40. Brezovšek, Marjan. 2004a. Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi, v Brezovšek Marjan, Haček Miro (ur.): Upravna kultura. Ljubljana: FDV. str. 11 - 39.

41. Brezovšek, Marjan. 2004b. Upravna kultura v Sloveniji med preteklostjo in prihodnostjo, v Brezovšek Marjan, Haček, Miro (ur.): Upravna kultura. Ljubljana: FDV. str. 11 - 39.
42. Hrovatin, Nevenka. 2002. Ekonomski vidiki menedžmenta nevladnih organizacij, v Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta neprofitnih organizacij, ur. Jelovac D. Ljubljana. str. 71 - 92.
43. Jančič, Florjan. 2008. Gasilska dediščina Slovincem v ponos, Gasilska zveza Slovenije, Ljubljana.
44. Jelovac, Dejan. 2002. Odisejada krmarjev neprofitnega sektorja, v Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta neprofitnih organizacij, ur. Jelovac D. Ljubljana. str. 11 - 27.
45. Kolarič, Zinka. 2002. Različni znanstveno-teoretski pristopi k preučevanju neprofitnih organizacij, v Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta neprofitnih organizacij, ur. Jelovac D. Ljubljana. str. 29 - 43.
46. Kovač, Polonca. 2000. Podjetniška načela v upravljanju slovenskega javnega sektorja, v Ferfila Bogomil in Kovač Polonca: Javne politike in javne ekonomika. Ljubljana: FDV.
47. Kovač, Polona. 2004. Novi javni management in slovenska uprava, v Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.): Upravna kultura. Ljubljana: FDV. str. 11 - 39.
48. Rman, Milan. 2004. Javna uprava in organizacijska kultura, v Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.): Upravna kultura. Ljubljana: FDV. str. 197 - 253.
49. Rončević, Borut. 2002. Nekaj nastavkov za sociološko obravnavo nevladnih organizacij, v Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta neprofitnih organizacij, ur. Jelovac D. Ljubljana. str. 45 - 70.
50. Rus, Veljko. 1994. Management v neprofitnih organizacijah, v Management, ur. Možina S. in drugi. Radovljica: Didakta. str. 938 - 962.
51. Svetlik, Ivan. 2002. Menedžment človeških virov v neprofitnem sektorju, v Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta neprofitnih organizacij, ur. Jelovac D. Ljubljana. str. 93 - 104.
52. Šink, Ivan. 2002. Utopitve, v Nesreče in varstvo pred njimi, ur. Ušeničnik, Ljubljana: URSRZ. str. 426 - 430.
53. Ušeničnik, Bojan. 2002. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, v Nesreče in varstvo pred njimi, ur. Ušeničnik, Ljubljana: URSRZ. str. 462 - 497.

Strokovni članki

54. Archambault, Edith. 2001. Historical Roots of the Nonprofit Sector in France, v Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 2001; 30, str. 204 - 220. Dostopno prek <http://nvs.sagepub.com/cgi/content/abstract/30/2/204>. (3.4.2008).
55. Božič, Zvezdan. 2001. Vaja Morje 2000, v Ujma 2001, št. 15, str 378 - 381.

56. Carson, D. Emmett. 2002. Public expectations and Nonprofit Sector Realities: A growing Divide With Disastrous Consequences, v *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2002; 31, str. 429 - 436. Dostopno prek <http://nvs.sagepub.com/cgi/content/abstract/31/3/429>. (3.4.2008).
57. Černak Meglič, Andreja in Vojnovič Maja. 1997. Vloga in pomen neprofitno-volunterskega sektorja v Sloveniji, DR Vol.XIII, str 152 - 178.
58. Lewis, David. 2003. NGO's Organizational Culture and Institutional Sustainability, v *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2003; 590, str. 212 - 226. Dostopno prek <http://ann.sagepub.com/cgi/content/abstract/590/1/212>. (3.4.2008).
59. Garcia – Mainar, Inmaculada in Merculleo Carmen. 2007. Members, Volunteers, Donors in Nonprofit Organizations in Spain, v *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2007; 36, str. 100 - 120. Dostopno prek <http://nvs.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/1/100>. (3.4.2008).
60. Grašič, Matej in Zeni Janez. 2007. Primerjalna analiza zahtevnosti zbranih delovnih mest. Dostopno prek <http://www2.arnes.si/~ktavca2/OPS%20Celje/meni/1.%primerjalna%20analiza20zahtevnosti%20dm.doc>. (10.9.2007).
61. Jakofčič, J. Jaka. 2006. Jame, jamarstvo in Jamarska reševalna služba, v *Ujma* št. 20, št 20, str 250 - 266.
62. Kovač, Polona. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi, v *Teorija in praksa*. št. 2/2000. str 279 - 293.
63. Krupenko, Grigorij. 2005. Elektronski sistem za poročanje o intervencijah SPIN, v *Ujma* 2005, št. 19, str 234 - 237.
64. Kulik, Liat. 2007. Explaining Responses to Volunteering: An Ecological Model, v *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2007; 36, str. 239 - 255. Dostopno prek <http://nvs.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/2/239>. (3.4.2008).
65. Kuntarič, Bojan. 2007. Vaja Morje 2007, v *Ujma* 2008, št. 22, str 244 - 249.
66. Mikoš, Matjaž. 2008. Mednarodna vpetost Slovenije v raziskovanje naravnih nesreč, v *Geografski obzornik*, št. 3/08, str. 4 - 9.
67. Philips, H. Michael. 1982. Motivation and expectation in successful voluntareesm, v *Journal of Voluntary Action Research*, 11, str. 118 - 125.
68. Prebilič, Vlado in Svete Uroš. 2006. Novi izzivi in možna reorganizacija Gorske reševalne službe Slovenije, v *Ujma*, št 20, str. 239 - 245.
69. Ramovš, Jože. 2001. Prostovoljstvo pri delu z ljudmi in za ljudi, v *Socialno delo* 40, 6: 313 - 322, Fakulteta za socialno delo, Ljubljana.
70. Sotlar, Zorka. Skrb za kakovost slovenskega morja. Dostopno prek http://slovensko-morje.net/?page=info&info_id=32. (15.8.2008).

71. Thompson, III M. Alexander in Bono Barbara. 1993. The Motivation for Volunteer Firefighters, v American Journal of Economics and Sociology, Vol. 52, No. 3 (July, 1993), str. 323 - 343. (3.4.2008).
72. Tschirhart Mary in drugi. 2001. Stipended Voluteers: Their Goals, Experiences, Satisfaction, and Likelihood of Future Service, v Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 2001; 30, str. 422 - 443. Dostopno prek <http://nvs.sagepub.com/cgi/content/abstract/30/3/422>. (3.4.2008).
73. Ušeničnik, Bojan. 1998. Slovensko gasilstvo ob prehodu v novo tisočletje, Revija Ujma, št. 12, Ljubljana, str. 163 - 174.

Uradni dokumenti

74. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Ur. list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo).
75. Zakon o gasilstvu (Ur. list RS, št. 91/05 – uradno prečiščeno besedilo).
76. Zakon o varstvu pred požarom (Ur. list RS, št. 03/07 – uradno prečiščeno besedilo).
77. Zakon o humanitarnih organizacijah (Ur. list RS, št. 93/03).
78. Zakon o Rdečem križu Slovenije (Ur. list RS, št. 07/93).
79. Zakon o društvih (Ur. list RS, št. 61/06).
80. Zakon o zavodih (Ur. list RS, št. 12/91, 17/91, 55/92, 66/93, 8/96, 36/00).
81. Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06).
82. Zakon o gospodarskih družbah (Ur. list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo).
83. Zakon o lokalni samoupravi (Ur. list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo).
84. Zakon o javnih uslužbencih (Ur. list RS, št. 32/06 – uradno prečiščeno besedilo).
85. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Ur. list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo).
86. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Ur. list RS, št.: 72/06-UPB3, 114/06-ZUTPG, 91/07, 71/08, 76/08, 118/08 Skl.US: U-I-163/08-12).
87. Zakon o vodah (Ur. list RS, št. 67/02, 110/02-ZGO-1, 2/04, 41/04-ZVO-1, 57/08).
88. Zakon o varstvu podzemnih jam (Ur. list, RS, št. 2/04 in 61/06).
89. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, (Ur. list RS, št.: 109/06-UPB4, 112/06 Odl.US: U-I-358/04-13, 114/2006-ZUTPG, 91/07 Skl.US: U-I-325/05-5, 10/08-ZVarDod).
90. Zakon o igrah na srečo (Ur. list RS, št. 27/95, 35/97 Skl.US: U-I-140/97 (43/1997 popr.), 22/00, 22/00, 22/00, 85/01, 54/02 Odl.US: U-I-50/00-18, 101/03, 134/03-UPB1, 19/04 Odl.US: U-I-245/01-6, 132/2004 Odl.US: U-I-3/02-25).
91. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Ur. list RS, št. 56/01).

92. Resolucija o nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (Ur. list RS, št. 57/09).
93. Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč (Ur. list RS, št. 92/07).
94. Uredba o izvajanju zaščite, reševanja in pomoči z uporabo zrakoplovov (Ur. list RS, št. 46/1998 in 42/05).
95. Uredba o koncesiji za opravljanje obvezne državne gospodarske javne službe vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč morja (Ur. list RS, št. 69/05 in 101/05).
96. Uredba o organizaciji in delovanju sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja (Ur. list RS, št. 105/07).
97. Uredba o požarni taksi (Ur. list RS 34/06).
98. Uredba o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda (Ur. list RS, št. 42/03, 121/04, 67/05).
99. Doktrina zaščite, reševanja in pomoči. Dostopno prek www.sos112.si/db/priloga/p125.pdf. (12.6.2008).
100. Načrt zaščite in reševanja ob nesreči na morju, verzija 2.0, sprejela Vlada RS 02.07.2004. Dostopno prek <http://www.sos112.si/slo/tdocs/morska.pdf>. (18.9.2008).
101. Pravilnik o obveščanju in poročanju v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (Ur. l. RS, št. 26/08).
102. Pravilnik o gasilskih uniformah, oznakah, činih, opremi ter izkaznicah (Ur. list RS, št. 95/07).
103. Odredba o prenosu določenih nalog zaščite in reševanja na operativne gasilske enote (Ur. list RS, št. 58/92).
104. Odlok o ustanovitvi fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji (Ur. list RS, št. 9/98).
105. Odlok o organiziranju javnega zavoda Poklicna gasilska enota Celje (Ur. list RS, št. 51/05).
106. Odlok o preoblikovanju Gasilsko-reševalnega centra Novo mesto (Ur. list RS, št. 15/00).
107. Odlok o organiziranju javnega zavoda Gasilsko-reševalna služba Kranj (Ur. list RS, št. 36/98).
108. Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Gasilsko-reševalna služba Jesenice (Ur. list RS, št. 70/01, 78/01 in 47/04).

109. FIHO, (2005, 2007, 2008): Razporeditev sredstev FIHO invalidskim in humanitarnim organizacijam v letu 2005, 2007 in 2008. Dostopno prek <http://www.fiho.si/index.php?id=katalog.php>. (22.6.2008).
110. GZS (2008a): Poročilo predsedstva 15. Kongresu Gasilske zveze Slovenije, GZS, Ljubljana.
111. GZS (2008b): Usmeritve 15. kongresa GZS, v revija gasilec julij/avgust 2008, str 1-8.
112. Statut Gasilske zveze Slovenije, sprejet na plenumu Gasilske zveze Slovenije, 15. 12.2007 v Žalcu. Dostopno prek http://gasilec.net/ul-priloge/statut_2007_sprejet%20na%20plenumu%2015_12_07-lektoriran.doc. (3.6.2008).
113. Statut prostovoljnega gasilskega društva – tipski vzorec. Dostopno prek http://www.gasilec.net/ul-priloge/Statut%20PGD_vzorec_poslan%20GZ%2012.12.2007.doc. (3.6.2008).
114. Vzorec pogodbe o opravljanju javne gasilske službe. Dostopno prek http://gasilec.net/ul-priloge/Pogodba%20o%20opravljanju%20JGS%20v%20obcini_naloge%20PGD%20in%20GZ_2007_poslano%20GZ.doc. (3.6.2008).
115. Statut GRZS. Dostopno prek <http://www.grs-lj.si/wp-content/uploads/2008/04/statut-grzs-potrjen-21-05-2007.pdf>. (3.6.2008).
116. Statut društva Gorska reševalna služba - društvo Ljubljana. Dostopno prek <http://www.grs-lj.si/wp-content/uploads/2008/04/statut-drustva-24-5-2007-dopolnjen-14-3-2008.pdf>. (15.8.2008).
117. Pravilniku o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji (prečiščeno besedilo). Dostopno prek: http://www.gov.si/fiho/teksti/preciscen_pravilnik.pdf. (22.6.2008).
118. Kodeks etike poklicnega gasilstva. Dostopno prek http://www.zdruzenje-zspg-si/e107_files/download/pravilniki/kodeks.pdf. (3.6.2008).
119. Kodeks etike slovenskega prostovoljnega gasilstva. Dostopno prek <http://www.gasilci.org/forum/viewtopic.php?p=99087>. (3.6.2008).
120. Pravilnik Jamarske reševalne službe pri Jamarski zvezi Slovenije. Dostopno prek <http://www.jamarska-zveza.si/pravilnik-jrs.html>. (12.9.2008).
121. Pravilnik Potapljaške reševalne službe Dostopno prek http://www.spz.si/trgovina/dokumenti/26/2/2004/Program_dela_PRS_v_letu_2003_273.doc. (5.9.2008).
- Resolucija o nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije (2007-2013) – predlog za obravnavo. Dostopno prek <http://www.mzp.gov.si/fileadmin/mzp.gov.si/>

pageuploads/Razno/Microsoft_Word_-_vladno_gradivo_osnutek_zainteresirana_javnost.pdf.
(5.9.2008).

Mestna občina Koper (2005): Sklepi 3. izredne seje Občinskega sveta Mestne občine Koper, ki je bila v ponedeljek, 27. junija 2005. Dostopno prek <http://www.koper.si/dokument.aspx?id=9787>.
(5.9.2008).

Neveljavni uradni dokumenti

122. Zakon o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti (Ur.l. SRS, št. 35/82).

123. Zakon o obrambi in zaščiti (Ur. list RS, št. 15-535/91).

124. Nacionalni program varstva pred nraavnimi in drugimi nesrečami (Ur. list RS, št. 4/02).

Baze podatkov

125. SPIN, Sistem poročanja o intervencijah, Uprava RS za zaščito in reševanje, interno.

126. SURS. 2008. Ocenjena škoda, ki so jo povzročile elementarne nesreče. Dostopno prek http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=2708901S&ti=Ocenjena+%9Akoda+po+vzroku+elementarne+nesre%2C+Slovenija%2C+letno&path=../Database/Okolje/27_okolje/05_Nesrece/27089_ocenjena_skoda/&lang=2. (2.2.2009).

127. VULKAN, Program za vodenje evidenc v gasilskih organizacijah, Gasilska zveza Slovenije, interno.

128. URZSR. 2004 in 2005. Naravne in druge nesreče v Republiki Sloveniji.

Drugo gradivo:

129. ARSO. 2007. Kazalci: onesnaževalci z ladij. Dostopno prek:

http://kazalci.arso.gov.si/kazalci/index_html?tabela=1&Kaz_id=28&Kaz_naziv=Onesnaževanje%20z%20ladij&Sku_id=25&Sku_naziv=MORJE&tip_kaz=1#KAZALEC_TOP. (5.9.2009).

130. Bajec, Primož. 2008. Tempirane bombe na morju, v Ljubljanski gasilec, leto 13, številka 2, april 2008, str.: 14 - 15.

131. GRZS. 2006. Izvlečki sklepov ustanovnega zbora GRZS, dne 15.5.2006.

132. Erjavec, Karel. 2008. Karel Erjavec, minister za obrambo: »Gasilci ste izjemnega pomena za sistem zaščite in reševanja!«, v Revija Gasilec, april 2008, str. 14 - 16.

133. Ekar, Franci. 2006:3. Obvestila PZS, 14. junij 2006, PZS. Dostopno prek http://www.pzs.si/obvestila/04junij/2006_06_junij/PRINT.pdf (3.9.2008).

134. Ekar, Franci. 2007. Uvodno poročilo predsednika PZS, Gradivo za skupščino PZS, Ilirska Bistrica, 19. maj 2007.

135. IVZ. Varno v vodi. Dostopno prek http://www.ivz.si/javne_datoteke/datoteke/1348-varno_v_vodi.pdf. (4.9.2008).
136. Luka Koper. 2006. Informacija o nakupu novih ekoloških plovil. Dostopno prek <http://www.luka-kp.si/slo/medijski-koticek/1287>. (5.9.2008).
137. Mestna občina Koper. 2006. Poročilo o stanju okolja v mestni občini Koper. Dostopno prek <http://www.koper.si/povezave%5CDoc%5CPOROCILOOSTANJUOKOLJA.doc>. (5.9.2008).
138. Kos, Blaž. 2008. Benchmarking. Dostopno prek <http://www.blazkos.com/benchmarking.php>. (5.8.2009).
139. MOP. 2002. Moje tvoje morje, Slovensko Sredozemlje in trajnostni razvoj. Dostopno prek <http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/drugo/morje.pdf>. (3.9.2009).
140. Pogačar, Miro. 2006. Poročilo o delu komisije za GRS, Gradivo za skupščino PZS, Ilirska Bistrica, 19. maj 2007.
141. Popič, Alenka. 2008. Ali je Slovenija pripravljena v primeru ekološke katastrofe? Dostopno prek http://primorska.info/novice/914/ali_jeslovenija_pripravljena_v_primeru_ekoloske_katastrofe. (5.9.2008).
142. PZS. 2008. Skupščina Planinske zveze Slovenije 2008, vabilo in gradivo, Vrhnika, april 2008. Dostopno prek http://www.pzs.si/obvestila/2008_05_skupscinska/skupscinska_obvestila_za_splet.pdf. (5.9.2008).
143. PZS. 2007. Skupščina Planinske zveze Slovenije 2007, vabilo in gradivo, Ilirska Bistrica, maj 2007. Dostopno prek http://www.pzs.si/obvestila/2007_05_maj/skupscinska_obvestila.pdf. (5.9.2008).
144. Smolej, Toni. 2006. Poročilo o delu komisije za GRS, Gradivo za skupščino PZS, Ilirska Bistrica, 19. maj 2007.
145. URSZR. Varstvo pred utopitvami. dostopno prek <http://www.sos112.si/slo/page.php?src=sv12.htm>. (8.9.2008).
146. Vlada RS. 2008. Informacija o izvedenih preventivnih ukrepih v zvezi s požarom na turški ladji pri Rovinju. Dostopno prek [193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0802162144309/\\$file/a157v6a.rtf](http://193.2.236.95/dato3.nsf/OC/0802162144309/$file/a157v6a.rtf). (9.12.2008).

Spletne strani

147. Gasilska zveza Slovenije, dostopno na <http://www.gasilec.net>.
148. Gorska reševalna zveza Slovenije, dostopno na <http://www.grzs.si>.

149. Jamarska zveza Slovenije - Jamarska reševalna služba, dostopno na <http://www.jamarska-zveza.si>.

150. Slovenska potapljaška zveza - Podvodna reševalna služba, dostopno na <http://www.spz.si>.

Intervjuji: izvedeni med decembrom 2008 in majem 2009.

151. Intervju z Miranom Bogatajem, poveljnikom Civilne zaščite Republike Slovenije, Ljubljana.

152. Intervju z Matjažem Klaričem, poveljnikom Gasilske zveze Slovenije, Ljubljana.

153. Intervju z Mirom Pogačarjem, predsednikom Gorske reševalne zveze Slovenije, Lesce.

154. Intervju z Alešem Stražarjem, bivšim načelnikom Jamarske reševalne službe, Domžale.

155. Intervju z Vladimirjem Banom, načelnikom Potapljaške reševalne službe, Raka.

10. PRILOGA

Vprašalnik za intervju s strokovnjaki s področja zaščite in reševanja

Lesce, 23.2.2009

Spoštovani!

Sem absolvent podiplomskega študija Javne uprave na Fakulteti za družbene vede, zaposlen na Upravi RS za zaščito in reševanje. Pripravljam magistrsko delo o načinih izvajanja in organiziranost javnih reševalnih služb v Republiki Sloveniji.

Predmet proučevanja v magistrski nalogi so reševalne javne službe v Sloveniji, ki jih določa Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami¹.

Namen magistrskega dela je v prvem teoretičnem delu obravnavati kontekst delovanja javnih služb in nepridobitnih organizacij. V tem delu bom proučil načine izvajanja in organiziranja javnih služb, kot so javni zavodi, društva, zveze društev, gospodarske družbe ter druge organizacije. V tem delu se bom usmeril tudi v teoretična dognanja glede sodelovanja med oblastjo in privatnimi nepridobitnimi organizacijami ter na analize odvisnosti nevladnih javnih služb od oblasti.

V drugem, praktičnem delu bom po razčlenitvi temeljnih predpostavk sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami analiziral reševalne javne službe v Sloveniji. Tu se bom osredotočil predvsem na analizo različnosti javnih reševalnih služb v načinu izvajanja in organiziranja. Poudarki praktičnega dela bodo način, oziroma oblika izvajanja javne reševalne službe, organiziranost službe, primerjava glede organiziranosti, delovanja in financiranja različnih javnih služb.

V tem delu bom z analizo posamezne reševalne službe poskušal oceniti ustreznost organiziranja analiziranih reševalnih javnih služb, glede na možna ogrožanja, ki izhajajo iz statistike intervencij. V tem delu bo poudarek tudi na analizi vodenja in upravljanja posamezne službe.

V zadnjem delu se bom na podlagi proučenih teoretičnih predpostavk organizacijske kulture osredotočil na analizo in opis nekaterih vidikov organizacijske kulture v reševalnih službah in vzrokov za motiviranost prostovoljnega dela.

V zvezi s pridobitvijo zanesljivejših podatkov s strani strokovnjakov s področja zaščite in reševanja oziroma s strani obravnavanih javnih reševalnih služb želim izvesti z vami osebni intervju.

¹ Javne reševalne službe po ZVPNDN so:

- gasilska služba,
- gorska reševalna služba,
- jamarska reševalna služba,
- podvodna reševalna služba,
- služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju.

Predlagane teme intervjuja

1. Način organiziranja in delovanja reševalne javne službe.
 - Prilagojenost organiziranja vrstam in stopnji ogrožanja.
 - Sodelovanje nevladnih nepridobitnih organizacij z lokalnimi skupnostmi in državo.
 - Status reševalcev-prostovoljcev.
 - Vizije organiziranja javne reševalne službe v prihodnosti.

2. Način upravljanja in vodenja reševalnih javnih služb
 - Zahtevnost in kompleksnost vodenja in upravljanja javnih reševalnih služb (normativne zahteve in zahteve financerjev).
 - Uvajanje sprememb pri vodenju in upravljanju javnih reševalnih služb.
 - Sposobnost vodenja večjih intervencij.

3. Organizacijska kultura
 - Prevladujoče vrednote in etična merila članov reševalnih služb.
 - Posebne oblike vedenja in ritualov posamezne reševalne službe.
 - Motivacijski faktorji prostovoljcev.
 - Občutek pripadnosti organizaciji, skupnim ciljem in vrednotam.

Zavedam se, da ste zelo zaposleni, vendar upam, da boste našli čas za intervju. Vljudno vas prosim za razmislek o zgoraj navedenih vprašanjih ter da si rezervirate čas, da bi lahko izvedel intervju. Zbrane podatke bom uporabil izključno za raziskovalne namene. Za sodelovanje se vam v naprej zahvaljujem.

S spoštovanjem.

Domen Torkar