

PRISPEVEK K OBLIKOVANJU STANDARDOV IN NORMATIVOV ZA OBČINSKE JAVNE USLUŽBENCE NA PODROČJU ZAŠČITE, REŠEVANJA IN POMOČI

CONTRIBUTIONS TO THE FORMATION OF STANDARDS AND NORMS FOR MUNICIPAL CIVIL SERVANTS WORKING IN THE FIELD OF EMERGENCY MANAGEMENT

Julij Jeraj

mag., Mestna občina Ljubljana, Oddelek za zaščito, reševanje in civilno obrambo, Zarnikova ulica 3, Ljubljana,
julij.jeraj@ljubljana.si

Povzetek

V Sloveniji je težišče organiziranja in delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na občinah. Pričakovali bi, da bi to deklarativno trditev podpirali tudi podatki o številu strokovnjakov, na občinah zaposlenih za področje zaščite, reševanja in pomoči (ZRP). Strokovnjakov torej, ki pripravljajo na delovanje ob naravnih in drugih nesrečah občino, njeno upravo, javna podjetja in zavode, javno gasilsko službo, prostovoljne organizacije in pogodbeno podjetja ter civilno zaščito. Strokovnjakov, ki odziv na nesreče in zagotavljanje osnovnih življenjskih pogojev tudi vodijo ter poskrbijo še za ocenjevanje škode in delno tudi za sanacijske, omilitvene ter preventivne dejavnosti. Vendar ni tako. Število zaposlenih na lokalni ravni se je z ocenjenih 170 pred letom 1994 zmanjšalo na 45. Težišče števila zaposlenih se je z občin premaknilo na državno raven, pri čemer se je število zaposlenih precej povečalo. Kot prispevek k začetku načrtnega izboljševanja uravnoveženosti med nalogami občin in številom občinskih javnih uslužbencev za ZRP predlagamo določanje okvirnih normativov za število zaposlenih glede na število prebivalcev občine in opredelitev standardnih del, ki jih opravljajo. Kot ustrezen kriterij smo prepoznali število prebivalcev in ugotovili, da je potreben en javni uslužbenec na 10.000 do 18.000 prebivalcev. Po tem kriteriju bi v 54 občinah, ki imajo več kot 10.000 prebivalcev, potrebovali 85 zaposlenih za področje ZRP in nadaljnjih 36 v skupnih občinskih upravah za preostale občine.

Abstract

In Slovenia, the centre of gravity of the organization and operation of the emergency management. One would expect that this would be reflected in the number of experts working in the emergency management domain in the municipalities: specifically, experts who prepare the municipality, its administration, the public enterprises and institutions, the public firefighting service, voluntary organizations, contracted companies and Civil Protection for operation during natural and other disasters; experts who manage disaster response and provide basic living conditions, organize damage assessment and, to a certain extent, manage recovery, mitigation and prevention. However, this is not the case. The number of employees at the local level has decreased from the assessed 170 before 1994 to 45 at present. The centre of gravity of the number of employees has shifted from the municipalities to the national level, where it has seen a considerable increase. As a contribution to the beginning of the planned improvement for the harmonization of the municipalities' functions and the number of municipal civil servants working in the field of emergency management, we suggest that a framework norm be a number of employees according to the number of inhabitants in a municipality. We also suggest that the standard working task that they carry out be defined. The number of inhabitants has been recognized as an appropriate criterion; it has been established that one civil servant is required per 10,000-18,000 inhabitants. Based on this criterion, 54 municipalities with more than 10,000 inhabitants would require a total of 85 employees for emergency management, with an additional 36 employees to work in joint communal administrations for the remaining municipalities.

Uvod

Država težišče organiziranja in delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami polaga na občine že od leta 1971 sprejetega slovenskega republiškega Zakona o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti (Ušeničnik, 1994a). Taka usmeritev se je nadaljevala tudi po osamosvojitvi (Ušeničnik, 1993) in velja še danes. Državni zbor je v Resoluciji o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015 opredelil, da občine samostojno organizirajo in pripravljajo ter vodijo zaščito, reševanje in pomoč na svojem območju, ocenjujejo škodo ter tudi odpravljajo posledice nesreč. Tudi sicer je težišče organiziranja in delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na občinah (ReNPVNDN, 2009, točka 2). Enako stališče je mogoče zaslediti tudi v veljavni resoluciji (ReNPVNDN16–22, 2016, točka 9.2) ter v predstavitev sistema, ki jih občasno izvajajo najvišji predstavniki Uprave RS za zaščito in reševanje (URSZR) (URSZR, n. l.). Te deklarativne izjave podpirata število prostovoljnih in poklicnih reševalcev v občinskih javnih gasilskih službah ter delež odzivov na nesreče, ki jih občinske sile opravijo brez državne pomoči. Temu pa ne sledi število zaposlenih na občinah za področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami oziroma ožje za področje zaščite, reševanja in pomoči. Razmišljanja o tej temi smo sprva oblikovali v okviru raziskovalnega razvojnega projekta Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji »ICS URSZR«, ki ga je financiralo Ministrstvo za obrambo oziroma Uprava RS za zaščito in reševanje (Svete in sod., 2019). Tematiko smo razširili na obravnavo procesov profesionalizacije v reviji Varstvoslovje (Malešič in Jeraj, 2018). Zdaj pa želimo tematiko javnih uslužbencev na področju ZRP v občinah dopolniti in pripraviti podlago za vnos tematike v resolucijo za naslednje obdobje.

Gibanje števila zaposlenih

Število javnih uslužbencev na področju ZRP se je Sloveniji v primerjavi s preteklostjo zmanjšalo, težišče števila zaposlenih pa se je z občin premaknilo na državno raven. Ta proces se je začel leta 1994 s preoblikovanjem lokalne samouprave, nadaljeval pa se je s povečevanjem števila občin z 62 na 147, nato pa leta 1998 na 192. Leta 2002 je sledilo povečanje na 193, leta 2006 je bilo že 210 občin, leta 2011 pa 212, izmed katerih jih je 11 mestnih (Ministrstvo za javno upravo; Statistični urad RS). S spremembo ureditve lokalne samouprave so na državno raven prešle vse pristojnosti obrambe, posledično pa tudi večina osebja prejšnjih občinskih služb za obrambne zadeve, ki je opravljalo tudi zadeve s področja ZRP. Število na državno raven prenesenega osebja ni bilo skladno s tem, da so pristojnosti za področje ZRP ostale občinam.

Ocenjujemo, natančnih podatkov namreč ni, da je bilo pred letom 1994 na občinski in republiški ravni na sekretariatih za obrambo in centrih za opazovanje in obveščanje¹ zaposlenih približno 200 oseb, ki so bile zadolžene le za civilno zaščito, predhodnico področja ZRP. Izmed teh jih je bila večina (ocenjujemo, da jih je bilo okoli 170) zaposlenih na občinski ravni, drugi pa na državni ravni. Poleg njih so del storitev, ki jih je uporabljala tudi civilna zaščita, izvajali tudi nekateri drugi zaposleni v sekretariatih za obrambo (zveze, razporejanje in evidenca, tajništvo, skladiščenje). Ob upoštevanju obojega menimo, da bi lahko za obdobje pred letom 1994 skupno število zaposlenih, ki so v Republiki Sloveniji opravljali naloge ZRP, ocenili na približno 500 oseb, izmed katerih jih je bila velika večina zaposlenih na občinah (Jeraj, 2014; URSZR, 1998).

Na voljo ni niti natančnih podatkov o trenutnem številu zaposlenih za področje ZRP na občinah. Precej zaposlenih za področje ZRP je pogosto razporejenih tudi na opravljanje drugih nalog občinske uprave (lokalne ceste, stanovanjske zadeve, športni objekti itn.), zato ni znano dejansko razmerje med nalogami ZRP in drugimi nalogami. Skozi pogovore z večjimi občinami in nekaterimi vodjami izpostav URSZR smo ugotovili, da se na občinah le s področjem ZRP po vsej verjetnosti ukvarja le 45 oseb. To je kar 125 manj kot pred letom 1994, kar se ne sklada z vrsto, obsegom, zahtevnostjo in številom nalog, ki jih imajo občine na področju ZRP.

Na državni ravni je Republiška uprava za zaščito in reševanje (RUZR), poznejša URSZR, nastala s preoblikovanjem sedemčlanskega Sektorja za civilno zaščito v Republiškem sekretariatu za ljudsko obrambo. Kmalu po nastanku se je število zaposlenih povečalo na 30 (Slokar, 2021). Leta 1996 je bilo zaposlenih 219 oseb, izmed teh 59 na sedežu v Ljubljani in v Izobraževalnem centru, 157 pa jih je opravljalo naloge ZRP (vključno z regijskimi centri za obveščanje) na ravni trinajstih državnih uprav za obrambo z njihovimi izpostavami (skupno 58 izpostav) (URSZR, 1998). Po podatkih za konec leta 2016 je bilo na URSZR zaposlenih 318 oseb. Sistematizacija delovnih mest, ki je začela veljati leta 2017, je predvidela 409 delovnih mest. Po strukturi je v sistematizaciji 245 strokovno-tehničnih delovnih mest in 146 uradniških delovnih mest, zasedenih pa je bilo 318 delovnih mest (URSZR, 2017). Konec leta 2018 je bilo na URSZR zaposlenih 331 oseb (Ministrstvo za obrambo, 2019). Povečanje števila zaposlenih za področje ZRP na državni ravni je v primerjavi z letom 1994 večkratno in v stalnem vzponu, kar je pričakovano glede na prevzem državnih nalog od prejšnje države in povečan obseg nalog zaradi vključenosti v mednarodne povezave in posledično naraščajočega števila aktivnosti ter tehnoloških sprememb v opravljanju dejavnosti in njene večje reguliranosti ter prevzemanja nekaterih dodatnih nalog.

¹ Gre za nekdanje centre za opazovanje in obveščanje, ki so obdelovali klice na telefonsko številko 985.

Podlage za določanje standardov in normativov

Naloge občin kot podlaga za prepoznavanje standardnih nalog zaposlenih za področje ZRP

Temeljne pristojnosti občine v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2, 2007, 2. člen) so skrb za požarno varnost in organiziranje reševalne pomoči ter organiziranje pomoči in reševanja ob elementarnih in drugih nesrečah. Temeljne pristojnosti so razčlenjene predvsem v Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami in Zakonu o gasilstvu ter njihovih podzakonskih aktih. Najkrajše je naloge občin mogoče zapisati kot naloge ZRP in organizacija sil za izvajanje ZRP ter organov za vodenje aktivnosti ZRP.

Zaščita obsega organizacijske, tehnične in druge ukrepe ter uporabo tehničnih in drugih sredstev za neposredno osebno in skupinsko zaščito ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred posledicami naravne in druge nesreče (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, ZVNDN-UPB1, 2006, 8. člen). Zaščita ob naravnih in drugih nesrečah obsega zlasti varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi in snežnimi plazovi, radiološko, kemično in biološko zaščito (ob uporabi jedrskega, kemičnega ali biološkega orožja, drugih sredstev za množično uničevanje ter ob nesrečah z nevarnimi snovmi), organiziranje, razvijanje in usmerjanje osebne ter vzajemne zaščite, prostorske, urbanistične, gradbene in druge tehnične ukrepe, evakuacijo, sprejem in oskrbo ogroženih prebivalcev, zaklanjanje in zaščito kulturne dediščine (ZVNDN-UPB1, 2006, 59., 70., 71. člen).

Reševanje 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 (ZVNDN-UPB1, 2006, 8. člen). Reševanje ob naravnih in drugih nesrečah obsega predvsem prvo pomoč in nujno medicinsko pomoč, prvo veterinarsko pomoč, gašenje in reševanje ob požarih, reševanje iz ruševin, zemeljskih in snežnih plazov, ob poplavih in drugih vremenskih ujmah ter ekoloških in drugih nesrečah na morju, rekah in jezerih, ob velikih nesrečah v prometu in rudniških nesrečah, v gorah, jamah, na vodi in iz nje, iskanje pogrešanih oseb ob naravnih in drugih nesrečah, reševanje ob vojaških ter terorističnih napadih in drugih oblikah množičnega nasilja (ZVNDN-UPB1, 2006, 71. člen) ter reševanje ob uporabi jedrskega, kemičnega ali biološkega orožja, drugih sredstev za množično uničevanje ter ob nesrečah z nevarnimi snovmi.

Pomoč obsega ukrepe in storitve strokovnjakov, reševalnih enot in služb, uporabo zaščitne in reševalne

opreme in sredstev pomoči ter zagotavljanje osnovnih življenjskih pogojev. Sredstva pomoči so živila, pitna voda, oblačila, obutev, zdravila in drugi predmeti ter sredstva, ki so namenjeni brezplačni razdelitvi ogroženemu in prizadetemu prebivalstvu kot pomoč za lajšanje posledic naravne in druge nesreče. K zagotavljanju osnovnih pogojev za življenje spada zagotovitev nujne zdravstvene oskrbe ljudi in živali, nastanitev in oskrba ogroženih s pitno vodo, hrano, zdravili in drugimi osnovnimi življenjskimi potrebščinami, oskrba z električno energijo, zagotovitev nujnih prometnih povezav in delovanja komunalne infrastrukture, zagotovitev in zaščita nujne živinske krme ter zaščita kulturne dediščine (ZVNDN-UPB1, 2006, 8., 71. člen).

Po zakonu (ZVNDN-UPB1, 2006)) med **sile za izvajanje ZRP** spadajo enote in službe Civilne zaščite; enote, službe in druge operativne sestave društev in drugih nevladnih organizacij (72., 73. člen); javne službe za zaščito, reševanje in pomoč (74. člen), med katere spada tudi občinska javna gasilska služba; gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije (72., 75. člen); Policija (72., 83. člen); Slovenska vojska (72., 83. člen); zasebni izvajalci storitev, dobavitelji (75., 85. člen); izvajalci državnih in občinskih javnih služb (Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, 2012, 6. člen; pogojno tretji odstavek 87. člena ZVNDN-UPB1); zdravstvo (Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, 2012, 6. člen; pogojno tretji odstavek 87. člena ZVNDN-UPB1).

Vodenje ZRP je v pristojnosti župana (98. člen), ki za operativno-strokovno vodenje sil za zaščito, reševanje in pomoč imenuje poveljnike, poverjenike in štabe Civilne zaščite (87., 95., 96., 98., 99. člen), ki imajo za del sil pristojnost vodenja (enote in službe Civilne zaščite), za drugi del sil pa pristojnosti njihovega usmerjanja. Seveda pri vodenju ZRP župan uporabi tudi podžupane in občinsko upravo, ki jo vodi direktor; razdeljena pa je lahko na posamezne organe in službe občinske uprave s svojimi predstojniki. V občinsko upravo spadajo javni uslužbenci, zaposleni za področje ZRP, ki jih župan zaposli za izvajanje operativno-strokovnih, upravnih in drugih zadev na področju ZRP (8., 9., 19.b, 105., 106.a–e člen).

Na drugačen način lahko naloge občin na področju ZRP opredelimo na podlagi kataloga pristojnosti občin (Lex Localis, n. l.), ki za opredelitev uporabi pet zakonov, in sicer Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Zakon o gasilstvu, Zakon o varstvu pred požarom, Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč, Zakon o varstvu pred utopitvami, in zgolj tri izmed relevantnih 48 (URSZR, 2020) podzakonskih aktov ter na njihovi podlagi našteje 82 različnih nalog (Lex Localis, n. l.). K temu je treba prišteti še tiste predpise in naloge, ki v prej navedenem številu niso upoštevani, njihov seznam se posebej ne vodi, in tudi posegajo na področje ZRP (predpisi s področja varovanja okolja, voda, nevarnih snovi, gensko spremenjenih organizmov, industrijskih nesreč itn.) ter dejavnosti ob odzivu na naravne in druge nesreče.

Če primeroma oblikujemo seznam nalog občinskih uslužbencev za ZRP (Brezovnik, 2020; Lex Localis, n. l.; Skupnost občin Slovenije, Komisija za zaščito in reševanje, 2018), zavedajoč se, da gre le za osnutek, ta obsega:

- a) ocenjevanje nevarnosti, ranljivosti in ogroženosti ljudi ter javnih storitev in njihovih izvajalcev iz občinske ter državne pristojnosti na območju občine v povezavi z naravnimi in drugimi nesrečami,
- b) načrtovanje ZRP skupaj z izvajalci ZRP iz občinske in državne pristojnosti na območju občine ter z viri nevarnosti (npr. podjetja z nevarnimi snovmi) in usklajevanje načrtovanja z nižjimi ter višjimi ravnmi oblasti (podjetja, krajevne in četrtne skupnosti, druge občine, država na regijski in nacionalni ravni),
- c) usmerjanje priprav izvajalcev javnih storitev iz občinske pristojnosti, da se ob naravnih in drugih nesrečah ne prekine izvajanje njihovih storitev oziroma da je prehod na zasilno izvajanje ter nato na redno izvajanje organiziran in čim krajši,
- č) usmerjanje priprav izvajalcev reševanja iz občinske pristojnosti (zlasti gasilska društva in zveze kot izvajalci občinske javne gasilske službe),
- d) usmerjanje priprav drugih izvajalcev pomoči iz občinske pristojnosti (na primer župnije, župnijske karitas, območni in krajevni odbori Rdečega križa, planinsko društvo, taborniki, skavti idr.),
- e) sodelovanje z izvajalci javnih storitev iz državne pristojnosti (policijske postaje, centri za socialno delo, domovi za upokoјence, srednje šole, dijaški domovi, fakultete in študentski domovi idr.),
- f) izdelava občinskih predpisov s področja ZRP ter usklajevanje s pripravljavci državnih predpisov,
- g) usposabljanja,
- h) vaje,
- i) spodbujanje osebne in vzajemne zaščite,
- j) vzdrževanje javnih zaklonišč,
- k) administrativne zadeve, informacijsko-komunikacijska tehnologija, skladiščenje in vzdrževanje opreme in vozil, finančno poslovanje (pogodbe z izvajalci storitev in dobavitelji, razporejanje reševalcev v državno evidenco ter vodenje občinske evidence razporejenih, vodenje evidence zaklonišč idr.),
- l) sodelovanje pri urbanističnem načrtovanju z vključevanjem ZRP in požarnega varstva v občinske prostorske akte,
- k) vodenje in usklajevanje pri odzivu na naravne in druge nesreče,
- l) analiziranje izvedbe odziva, priprava in uveljavljanje korektivnih ukrepov,
- m) nadzor nad izvajanjem pogodbenih obveznosti izvajalcev ZRP, priprava in uveljavljanje korektivnih ukrepov,
- n) zagotavljanje ustreznega delovanja požarnega sklada,
- o) priprava in predstavljanje gradiv za župana, občinski svet, nadzorni odbor, javnost,
- p) organizacija in izvedba ocenjevanja škode,
- r) sodelovanje pri pripravi in izvedbi tehničnih ter organizacijskih preventivnih in omilitvenih ukrepov,

- s) sodelovanje pri pripravi in izvedbi sanacijskih ukrepov,
- š) sodelovanje pri pripravi in izvedbi dodeljevanja pomoči občanom,
- t) vodenje in izvajanje projektov EU s področja ZRP,
- u) izvajanje stalne pripravljenosti za odziv na dogodke,
- v) strokovni razvoj – izobraževanje, usposabljanje, spremljanje literature, posveti, prikazi, pisanje strokovnih člankov,
- z) itn.

Število deležnikov in interakcij za pripravo in izvedbo nalog ZRP kot podlaga za ugotavljanje količine dela zaposlenih za področje ZRP

Dejavnosti ZRP na ravni in območju občin izvajajo predvsem občinska uprava in izvajalci občinskih javnih služb, ki delujejo v obliki režijskih obratov, javnih podjetij, javnih zavodov in koncesionarjev, vključno z občinsko gasilsko javno službo. Med dejavnosti iz občinske pristojnosti spadajo na primer preskrba s pitno vodo, odvajanje odpadne in meteorne vode, ravnanje s komunalnimi odpadki, preskrba s toploto in plinom, oskrba parkovnih površin, javna razsvetljava in signalizacija, občinske kulturne in športne ustanove, lokalne ceste in parkirne površine, pokopališka in pogrebna dejavnost (deloma), otroško varstvo, osnovno šolstvo (vključno z glasbenimi šolami), oskrba starejših na domu, oskrba zapuščenih živali, lekarništvo, deloma tudi primarno zdravstvo, nižja raven lokalne samouprave (krajevne, četrtne in vaške skupnosti), inšpekcijski nadzor in redarska služba, lokalni potniški promet itn. Občinske enote in službe Civilne zaščite pri tem nimajo več tako pomembne vloge, kar je rezultat sprememb družbenih okoliščin. To pa ne velja za organe vodenja Civilne zaščite – predvsem poveljnika Civilne zaščite in njegov štab ter vodjo intervencije, katerih pristojnosti in vloga so zakonsko opredeljene in redno uporabljane. Prav tako naloge iz svoje pristojnosti na območju občine opravljajo tudi izvajalci državnih javnih služb, državni organi in organizacije in drugi, katerih dejavnost ureja državna raven: oskrba z elektriko, telekomunikacije, upravljavci državnih cest, avtocest in železnice, domovi za upokoјence, varstveno-delovni centri, centri za socialno delo, bolnišnice, srednje šole in fakultete, državne kulturne ustanove itn. V vseh občinah niso prisotne vse vrste deležnikov, prav tako ni isto njihovo število in kompleksnost njihove organiziranosti. Ugotavljamo, da je njihovo število povezano predvsem s številom prebivalcev občine - v občinah z večjim številom prebivalcev so največja urbana središča, v njih so deležniki občinske in državne ravni, zaradi opravljanja javnih storitev za večje število prebivalcev pa je kompleksnejša tudi njihova organiziranost. S povečanjem njihovega števila in kompleksnosti njihove organiziranosti raste tudi število interakcij, ki jih je treba opraviti za pripravo in izvedbo nalog ZRP.

Povprečno letno število delovnih dni kot podlaga za opredelitev razpoložljivosti zaposlenih za področje ZRP

Izvedbo nalog je treba umestiti v službeni čas javnega uslužbenca. Ta v povprečju na leto znaša 192 dni. To izračunamo tako, da od letnega števila delovnih dni (255) odštejemo število dela prostih dni (12), povprečno število dni odsotnosti zaradi zdravstvenih razlogov (20) in povprečno število dni letnega dopusta (31) (Strokovni portal Javni sektor, 2021; Vlada RS, 2019; Zurnal24.si, 2016).

Predlog metode za določanje normativa za število zaposlenih

Določanje potrebnega števila zaposlenih je odvisno od a) vrste nalog, ki jih opredeljujejo področni predpisi o ZRP in z ZRP povezani predpisi, b) vrste in obsega dejavnosti, ki jih je v občinah treba izvajati, c) od vrste dejanj, ki jih je za izvedbo vsake izmed dejavnosti treba izvesti in za katere je večinoma nujno določeno število interakcij z organi in izvajalci ZRP. Vse to določa vsebinski obseg in količino dela, za katerega je treba predvideti ustrezno število občinskih javnih uslužbencev za področje ZRP, skladno s povprečnim številom letnih delovnih dni na uslužbenca. Trenutno še ne znamo natančno opredeliti časa, ki je potreben za vsako izmed opredeljenih nalog, saj delovni procesi niso natančneje opredeljeni, kljub poskusom uvajanja standardov kakovosti, vsaj na ravni URSZR (Ušeničnik, 1994b; Tavčar in Švab Tavčar, 2012), zato smo naredili ekspertno oceno.

Ocenjujemo, da število prebivalcev občine za naš namen ustrezno izraža vse pomembne dejavnike, ki vplivajo na določitev potrebnega števila zaposlenih za področje ZRP na občini: število deležnikov, s katerimi je treba imeti stike oziroma izvajati mreženje, raven zahtevnosti problematike in število interakcij, ki jih je treba opraviti za zagotovitev učinkovitosti ZRP iz občinske pristojnosti. Vrste nalog so odvisne predvsem od predpisov, in ne od števila prebivalcev, zahtevnost in kompleksnost njihove izvedbe pa sta odvisni od organizacijske kompleksnosti v občini, ki je posledica števila prebivalcev. Tudi ocena ogroženosti občine zaradi naravnih in drugih nesreč ne more vplivati na drugačen rezultat pri opredeljevanju potrebnega števila zaposlenih za ZRP na občinski ravni. To bi bilo mogoče le, če katero območje ne bi bilo podvrženo nobeni izmed naravnih ali drugih nesreč, takih območij pa v Sloveniji ni. Skladno z navedenim in glede na avtorjeve izkušnje ocenjujemo, da je primerno število občinskih javnih uslužbencev za področje ZRP en uslužbenec na približno 10.000 prebivalcev (manjše

občine) do 18.000 prebivalcev (večje občine), kadar je opravljanje tehnično-strokovnih nalog (administracija, finance in druga upravna podpora, skladiščenje in vzdrževanje opreme in javnih zaklonišč) zagotovljeno v drugih delih občinske uprave, sicer je treba predvideno potrebno število zaposlenih pri največjih občinah povečati. Verjetno pa bi bilo mogoče tudi upoštevati število zaposlenih na občinskih gasilskih zvezah. Ti lahko nekoliko zmanjšajo število interakcij s prevzemanjem dela stikov med občino in posameznimi gasilskimi društvi. Ker poizvedbe o številu zaposlenih na gasilskih zvezah, njihovi strukturi in nalogah nismo opravili, tega v prispevku nismo upoštevali.

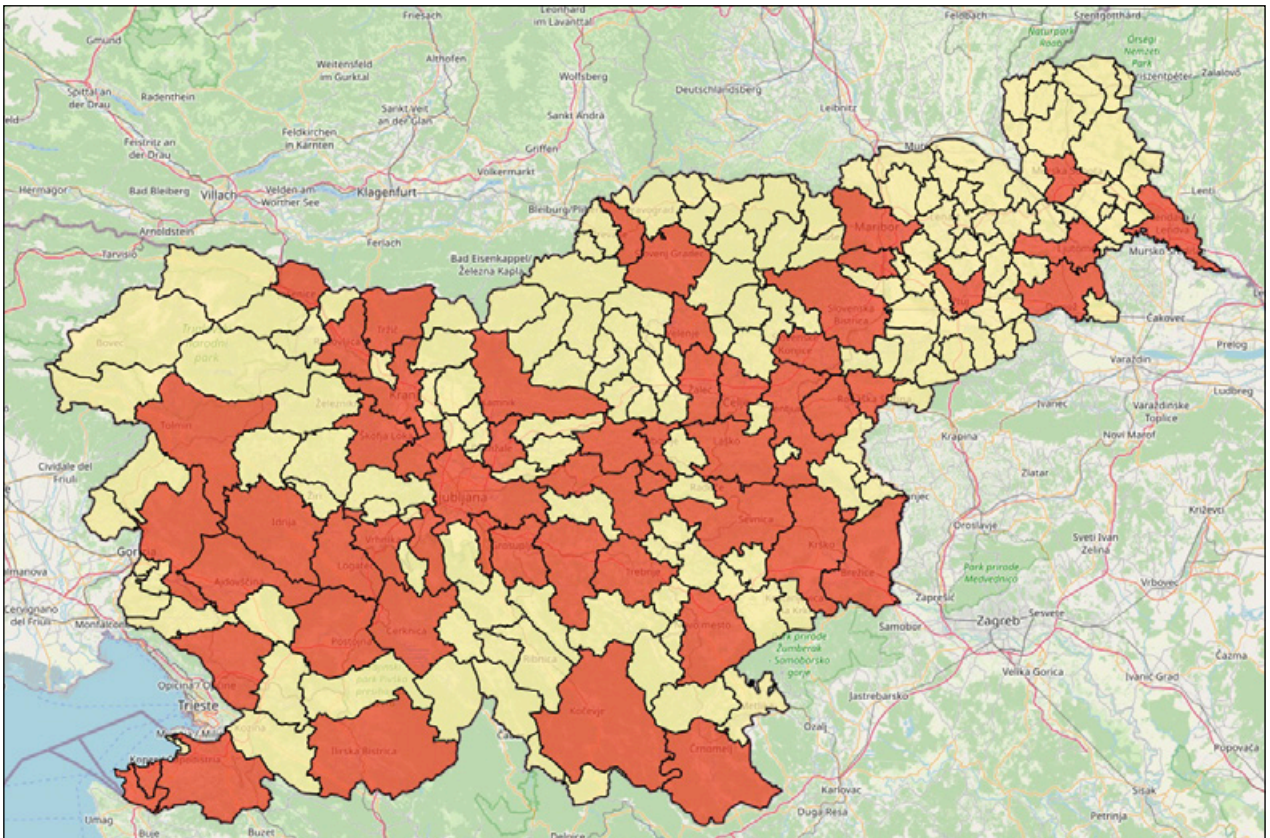
Občine z manj kot 10.000 prebivalci lahko zaposlijo strokovnjaka v skupni občinski upravi ali strokovnjaka v svoji upravi, vendar z dodatnim področjem dela. Pri taki rešitvi utegne biti resna težava pri pripravah in izvajanju odziva na nesreče, če ni hkrati tudi skupnih drugih pomembnih elementov ZRP: poveljnik in štab Civilne zaščite, gasilska zveza, vir financiranja in pristojnost odločanja o uporabi finančnih ter drugih virov. Tudi najmanjše občine si ne bi smele dovoliti zanašanja na pogodbenega izvajalca, ki se ne more zavezati, da bo v vodstveni vlogi sodeloval tudi pri izvajanju ZRP ob nesrečah.

Občin, ki bi po tem kriteriju potrebovale vsaj enega javnega uslužbenca za področje ZRP, je v Sloveniji 54 in so prikazane na sliki 1.

Potreba po številu zaposlenih narašča skladno s kriterijem števila prebivalcev. Tako ocenjujemo, da je na približno vsakih dodatnih 18.000 prebivalcev potreben en dodaten javni uslužbenec za področje ZRP. V preglednici 1 so prikazane tiste občine, ki bi glede na število prebivalcev in ocenjeno predvideno potrebno število javnih uslužbencev za področje ZRP potrebovale enega ali več zaposlenih le za področje ZRP.

Po navedenem kriteriju bi bilo treba v slovenskih občinah zagotoviti 85 javnih uslužbencev, ki bi bili polno zaposleni le za področje ZRP, in 36 takih, ki bi se s področjem ukvarjali del delovnega časa ali polni delovni čas v skupnih občinskih upravah. Zadnjemu smo bolj naklonjeni, saj le tak način zaposlenemu omogoča osredotočenost na eno strokovno področje, usposabljanje in strokovno napredovanje na področju ZRP. Skupno bi bilo treba na občinski ravni zagotoviti okvirno 121 javnih uslužbencev za področje ZRP, kar je manj od ocenjenih 170 pred letom 1994, če upoštevamo le tiste, ki so bili neposredno zadolženi za civilno zaščito. Razlika med številom, ki bi bilo primerno (120), in ocenjenim številom zaposlenih (45) pa je nesorazmerno velika. Javne uslužbenke, ki delajo le za področje ZRP, so namreč ohranile ali na novo zaposlile le največje občine.

Če predpostavimo, da bi bilo potrebno optimalno število javnih uslužbencev za področje ZRP na državni



Slika 1: Občine z več kot 10.000 prebivalcev (temna barva), ki bi potrebovale vsaj enega javnega uslužbenca le za področje ZRP (vir podatkov: Statistični urad RS; OpenStreetMap)

Figure 1: Municipalities with more than 10,000 inhabitants (dark colour), which would need at least one civil servant exclusively for the emergency management (Source: Statistical Office of the Republic of Slovenia; OpenStreetMap).

ravni trenutno sistematiziranih 409, na občinski ravni pa ocenjenih 121, bi potrebno optimalno število javnih uslužbencev na področju ZRP v Sloveniji znašalo 530 oseb, kar je občutno več kot dejansko zaposlenih, ki jih je po oceni okoli 376. Tako pridobljeno potrebno optimalno število je zelo blizu naši začetni oceni o številu osebja, ki je naloge ZRP v Sloveniji – na državni in občinski ravni, izključno ali delno – opravljalo pred letom 1994.

Sklepne misli

Občine danes svoje naloge s področja ZRP opravljajo pred nesrečo (preventivne dejavnosti, omilitveni in zaščitni ukrepi, pripravljenost) ter ob njej oziroma po njej (odziv, zagotavljanje osnovnih življenjskih razmer). Dejavnosti lokalne skupnosti pa presegajo ZRP, saj občine tudi ocenjujejo škodo, skrbijo za obnovo in razvoj po nesreči ter na različne načine pomagajo prizadetim občanom. Naloge občin so opredeljene v predpisih s področja ZRP, ki jih je 53, in v z ZRP povezanih predpisih. Iz temeljnega nabora zakonodaje izhaja 82 različnih nalog, ki jih mora udeležiti občina na področju ZRP. Vsako izmed teh uresničuje z več dejavnosti, praviloma v interakcijah z organi in izvajalci ZRP. Skupno število občinskih in državnih organov in izvajalcev ZRP na območju občine, s

katerimi se je treba usklajevati, je precejšnje in je precej odvisno od števila prebivalcev in s tem povezane ravni urbaniziranosti. Naloge se brez primerne števila kadra, ki pa mora imeti tudi visoko stopnjo strokovnosti, ne morejo opravljati na ustrezen način (Malešič in Jeraj, 2018). Ti strokovnjaki organi in izvajalci ZRP v občini pripravljajo za delovanje ob naravnih in drugih nesrečah ter načrtujejo usklajen način odziva na dogodke. Odziv skupaj z zagotavljanjem osnovnih življenjskih pogojev tudi vodijo oziroma pripravijo vse potrebno županu in poveljniku Civilne zaščite za izvajanje vodenja ter poskrbijo še za ocenjevanje škode in deloma tudi za sanacijske, omilitvene in preventivne dejavnosti. Naloge opredeljujejo predpisi, tisto, kar določa obseg dela za javnega uslužbenca za ZRP na občinski ravni, pa je število prebivalcev. Ta kriterij namreč odraža vrste organov in izvajalcev ZRP in kompleksnost njihove organiziranosti ter posledično tudi število interakcij, potrebnih za opravljanje občinskih nalog s področja ZRP, in zato omogoča, da potrebno število zaposlenih za področje ZRP na občini določimo brez vključevanja drugih kriterijev, kot so površina, ogroženost, število gasilskih enot in drugih izvajalcev ZRP, število javnih zaklonišč ipd. Ugotovili smo, da je primeren kriterij za določanje potrebnega števila občinskih javnih uslužbencev za področje ZRP en uslužbenec na približno 10.000 prebivalcev v manjših

Občina	Število prebivalcev	Ocena števila javnih uslužbencev za ZRP	Občina	Število prebivalcev	Ocena števila javnih uslužbencev za ZRP
Ljubljana	294.464	16	Izola/Isole	16.737	1
Maribor	113.778	6	Postojna	16.675	1
Kranj	57.185	3	Slovenj Gradec	16.595	1
Koper/Capodistria	53.292	3	Zagorje ob Savi	16.379	1
Celje	49.007	3	Trbovlje	16.024	1
Novo mesto	37.398	2	Litija	15.743	1
Domžale	36.683	2	Kočevje	15.644	1
Velenje	33.715	2	Slovenske Konjice	15.263	1
Nova Gorica	31.845	2	Tržič	15.054	1
Kamnik	29.989	2	Logatec	14.681	1
Slovenska Bistrica	25.949	1	Črnomelj	14.308	1
Krško	25.904	1	Sežana	13.802	1
Brežice	24.419	1	Ilirska Bistrica	13.379	1
Ptuj	23.611	1	Trebnje	13.310	1
Škofja Loka	23.462	1	Laško	13.123	1
Jesenice	21.679	1	Brezovica	12.785	1
Žalec	21.528	1	Ormož	11.886	1
Grosuplje	21.398	1	Idrija	11.735	1
Ajdovščina	19.704	1	Hoče - Slivnica	11.720	1
Šentjur	19.378	1	Cerknica	11.691	1
Radovljica	19.195	1	Škofljica	11.657	1
Murska Sobota	18.622	1	Rogaška Slatina	11.323	1
Piran/Pirano	18.457	1	Ravne na Koroškem	11.289	1
Sevnica	17.639	1	Ljutomer	11.233	1
Vrhnika	17.613	1	Tolmin	11.018	1
Ivančna Gorica	17.538	1	Lendava/Lendva	10.486	1
Medvode	16.811	1	Šmarje pri Jelšah	10.375	1

Preglednica 1: Občine glede na število prebivalcev in ocenjeno potrebno število javnih uslužbencev za področje ZRP (vir podatkov o številu prebivalcev: Statistični urad RS)

Table 1: Municipalities by the number of inhabitants and the assessed required number of civil servants for emergency management (Source of information on the number of inhabitants: Statistical Office of the Republic of Slovenia).

občinah in do 18.000 prebivalcev v večjih občinah. Glede na ta kriterij bi morale imeti zaposlene le za ZRP 54 slovenskih občin, skupno število zaposlenih za ZRP v teh občinah pa bi znašalo 85. Občine, ki imajo manj kot 10.000 prebivalcev, pa bi v medsebojnem sodelovanju zagotovile nadaljnjih 36 zaposlenih za ZRP v skupnih občinskih upravah. Skupno bi bilo treba na občinski ravni zagotoviti okvirno 121 javnih uslužbencev za področje ZRP, kar je manj od ocenjenih 170 zaposlenih pred letom 1994 in bistveno več od trenutnih 45. Razlika med potrebnim (121) in trenutnim (45) številom zaposlenih za področje ZRP na občinah je tolikšna, da nikakor ne omogoča izvajanja pričakovanj države, da so občine temelj ZRP. Na državni ravni se je v URSZR število zaposlenih po osamosvojitvi Slovenije povečevalo s približno

30 kmalu po nastanku uprave na sedanjih 331, pri čemer je predvidenih oziroma sistematiziranih 409 delovnih mest. Kritično potrebo po večjem številu teh kadrov sta jasno in na celotni slovenski ravni pokazala odziva na migrantsko krizo (Torkar, 2016) in na epidemijo covid-19, oba z zelo visokim številom opravljenih nadur in izgorelostjo osebja, ki se pojavlja tudi ob drugih bolj lokalnih ter večdnevnih odzivih, npr. poplavalih in neurjih. Menimo pa, da se kaže tudi v pretežno formalističnem pripravljanju načrtov zaščite in reševanja na občinski ravni. Povečanje števila kadrov na občinski ravni bi moralo biti v interesu občanov in županov ter tudi URSZR. Več ustreznih zaposlenih na občinski ravni pomeni učinkovitejšo obravnavo naravnih in drugih nesreč, manjše število tistih dogodkov, ob katerih je nujno vključevanje

državne ravni, večji kadrovske bazen za izkušene kadre zaposlene na področju ZRP v občinah da županom jasno za državno in mednarodno raven ter večjo kadrovske strokovno podprto vodilo za odločanje o številu zaposlenih ter njihovih nalogah, posledično pa tudi kriterije kritično maso za razvoj profesije. Državna raven lahko za nadzor ustreznosti njihovega dela s sprejemom priporočil o standardih in normativih za

Viri in literatura

1. Brezovnik, B., 2020. Pristojnosti in naloge slovenskih občin (s pregledom splošnih in posamičnih aktov ter aktov poslovanja občine): trinajsta spremenjena in dopolnjena izdaja. Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. http://www.lex-localis.info/files/777fa730-d03b-490c-9aaf-375b182b8881/637193665180000000_Pristojnosti%20in%20naloge%20slovenskih%20obcin%20-%20dvanajsta%20spremenjena%20in%20dopolnjena%20izdaja_ZELENA_PRVA.jpg, 17. 6. 2020.
2. Jeraj, J., 2014. O vprašanih, trditvah in idejah, ki se v medijih in komentarjih pojavljajo po nesrečah. Slovenija v ledenih okovih 2014 – odzivi in izzivi, Fakulteta za družbene vede, Katedra za obramboslovje in Obramboslovni raziskovalni center, 105–116.
3. Lex Localis, n. l. Negospodarske dejavnosti – pristojnosti slovenskih občin z osnutki aktov in primeri iz prakse. <http://www.lex-localis.info/TabView/VsebinaTabs.aspx?SectionID=56cd34bc-9938-4afe-9653-d3d5e9a3e2df>, 17. 6. 2021.
4. Malešič, M., Jeraj, J., 2018. Procesi profesionalizacije na področju zaščite, reševanja in pomoči v Sloveniji. *Varstvoslovje* 2018/3, Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, 331–357.
5. Ministrstvo za javno upravo, n. l. Občine v številkah. <https://www.gov.si/teme/obcine-v-stevilkah/>.
6. Ministrstvo za obrambo, 2019. Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2018. Številka 0100-131/2018-72 z dne 18. 6. 2019.
7. Občine z več kot 10.000 prebivalci, 2019. Telefonski intervju avtorja s predstavnik občinske uprave.
8. Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji: (raziskovalno poročilo za 4. fazo), 2017. Fakulteta za družbene vede.
9. Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015 (ReNPVNDN), 2009. Uradni list RS, št. 57/09.
10. Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022 (ReNPVNDN16–22), 2016. Uradni list RS, št. 75/16.
11. Skupnost občin Slovenije, Komisija za zaščito in reševanje, 2018. Komunikacija avtorja s člani po e-pošti.
12. Slokar, M., 2021. Intervju z avtorjem, 30. 6. 2021.
13. Statistični urad RS. Podatkovna baza SI-STAT. <http://pxweb.stat.si>.
14. Strokovni portal Javni sektor, 2021. Število delovnih dni po mesecih v letu 2021 (40-urni delovni teden). <https://www.seja.si/14/7/delovni-dnevi/>, 19. 6. 2021.
15. Svete, U., Juvan, J., Jeraj, J., Tomazin, M., Krnc, M., Banovec, P., Klarič, M., Malešič, M., Šlebir, M., Kus, R., Bucik, V., Polič, M., Vavpetič, B., Prezelj, I., Barut, D., Fajfar, D., Sojer, B., Fink, A., 2019. Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji. 2019. Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji »ICS URSZR«. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
16. Tavčar, B., Švab Tavčar, A., 2012. Zagotavljanje kakovosti klica v sili na številko 112. *Ujma* 26, 138–143.
17. Torkar, D., 2016. Migrantski val v Sloveniji – vloga sistema zaščite in reševanja. *Ujma* 30, 114–123.
18. Uprava RS za zaščito in reševanje (URSZR), 1998. Radijski imenik sistema zvez ZARE. Uprava RS za zaščito in reševanje.
19. Uprava RS za zaščito in reševanje (URSZR), 2017. Letno poročilo Uprave RS za zaščito in reševanje za leto 2016. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje. <http://www.sos112.si/db/priloga/p26004.pdf>.
20. Uprava RS za zaščito in reševanje (URSZR), 2018. Letno poročilo Uprave RS za zaščito in reševanje za leto 2017. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje. <http://www.sos112.si/db/priloga/p27764.pdf>.
21. Uprava RS za zaščito in reševanje (URSZR), 2020. Zakonodaja Uprave za zaščito in reševanje. <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/uprava-za-zascito-in-resevanje/zakonodaja/>, 19. 6. 2021.
22. Uprava RS za zaščito in reševanje (URSZR), n. l. Občine v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. <http://www.sos112.si/slo/page.php?src=sv7.htm>, 19. 6. 2021.
23. Ušeničnik, B., 1993. O novostih Civilne zaščite. *Ujma* 7, 187–196.
24. Ušeničnik, B., 1994a. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ministrstvo za obrambo, Republiška uprava za zaščito in reševanje.
25. Ušeničnik, B., 1994b. Zagotavljanje kakovosti na področju zaščite in reševanja. *Ujma* 8, 246–248.
26. Vlada RS, 2019. Odgovor na poslansko vprašanje Marjana Pojbiča v povezavi z naraščanjem bolniških odsotnosti v Sloveniji, številka 00104-262/2019/7, datum 19. 9. 2021. [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/209d88cea282fbcc125847a0037c75d/\\$FILE/odgovor54.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/209d88cea282fbcc125847a0037c75d/$FILE/odgovor54.pdf), 19. 6. 2021.
27. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-UPB1), 2006, 2010. Uradni list RS, št. 51/06, 97/10.
28. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2), 1993, 2007. Uradni list RS, št. 72/93, 94/07.
29. Zurnal24.si, 2016. Na dopustu od 20 do 60 dni plus prazniki. <https://www.zurnal24.si/slovenija/25-let-slovenije/na-dopustu-od-20-do-60-dni-plus-prazniki-271804>, 19. 6. 2021.