

ANALIZA MNENJ ŽUPANOV GLEDE VLOGE OBČIN V SISTEMU ZAŠČITE, REŠEVANJA IN POMOČI Z VIDIKA VREMENSKO POGOJENIH NESREČ

Miro Haček¹, Simona Kukovič²

Povzetek

Pogosti naravni pojavi, ki so posledica vremenskih sprememb in se v zadnjem desetletju ali dveh pojavljajo po celotnem ozemlju Republike Slovenije, pa naj bodo to primeri žleda, poletnih suš, neurij z močnim vetrom in točo, povodnji ali poplav, kažejo ranljivost sodobnih družb, prepletenost in soodvisnost najpomembnejše družbene infrastrukture, odvisnost od distribucije električne energije in šibkost informacijsko-komunikacijskih sistemov (Komac, 2020–21). Praviloma se na take naravne pojave najprej odzovejo občine, ki v skladu z normativnim okvirom urejajo ter izvajajo varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami na svojem območju. Namen članka, ki sicer predstavlja samo delček pred kratkim končanega ciljnega raziskovalnega projekta, je predstaviti ter analizirati mnenja županov glede vloge občine v sistemu zaščite, reševanja in pomoči na primeru vremensko pogojenih nesreč na podlagi vsebinsko obsežne empirične raziskave, opravljene med župani slovenskih občin pred lokalnimi volitvami leta 2022, ter predlagati nekatera javnopolitična priporočila, ki izhajajo iz pridobljenih podatkov.

ANALYSIS OF MAYORS' OPINIONS OF THE ROLE OF MUNICIPALITIES IN THE PROTECTION, RESCUE AND RELIEF SYSTEM FROM THE PERSPECTIVE OF WEATHER-RELATED DISASTERS

Abstract

Frequent natural phenomena which are the result of climate change, and which have occurred throughout the entire territory of the Republic of Slovenia in the last decade or two, whether it be cases of freezing rain, summer droughts, storms with strong winds and hail, or floods, show the vulnerability of modern societies, the intertwining and interdependence of key social infrastructure, the dependence on electric power distribution, and the weaknesses of information and communication systems (Komac 2020-21). As a rule, municipalities, which, in accordance with the normative framework, regulate and implement protection against natural and other disasters in their area, are the first to respond to such natural phenomena. The purpose of this article, which otherwise represents a relatively small part of a recently concluded major research project, is to present and analyse the opinions of mayors on the role of the municipality in the system of protection, rescue and relief in the case of weather-related disasters, based on extensive empirical research conducted with the mayors of Slovenian municipalities in the run-up to the local elections in 2022, and to propose some policy recommendations, based on the acquired data.

¹ dr., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, Ljubljana, miro.hacek@fdv.uni-lj.si

² dr., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, Ljubljana; Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici, Gregorčičeva ulica 19, Nova Gorica

NORMATIVNI OKVIR VLOGE OBČINE V SISTEMU ZAŠČITE, REŠEVANJA IN POMOČI

Temeljni dokument znotraj sistema zaščite, reševanja in pomoči je Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022 (2016), ki temelji na Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (2010). Resolucija obravnava odnos med državo in

lokalnimi skupnostmi pri organiziranju sil zaščite, reševanja in pomoči, in sicer pravi, da občine samostojno organizirajo in pripravljajo ter vodijo sistem zaščite, reševanja in pomoči na svojem območju, ocenjujejo škodo in odpravljajo posledice nesreč, država pa jim pri tem pomaga s silami ter sredstvi iz svojih pristojnosti. Resolucija nadalje ugotavlja, da so organiziranost, opremljenost ter pripravljenost za izvajanje zaščite in reševanja med občinami zelo različne ter odvisne od velikosti in raznovrstnosti občin

ter njihovih (organizacijskih, kadrovskih in finančnih) zmogljivosti (Prebilič, 2021, 56–72).

Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022 (2016) v poglavju 2.5 med drugim analizira tudi občinske obvezne javne gasilske službe. Delovanje prostovoljnih gasilcev, ki jih je v operativni sestavi približno 44.000, in 600 poklicnih gasilcev v teritorialnih enotah je po osamosvojitvi preraslo v splošno javno reševalno službo. Z zakonodajo je status prostovoljnih gasilcev in drugih prostovoljnih reševalcev urejen primerljivo z drugimi članicami Evropske unije, vendar se pojavljajo težave v odnosu do delodajalcev, ki te prostovoljce zaposlujejo. Opremljenost je večinoma ustrezna, vendar izrazito neizenačena med občinami glede na stopnjo njihove ogroženosti, kar glede na dejstvo, da obstajajo med občinami izrazite razlike v velikosti, številu prebivalstva, financiranju, organizacijskih in kadrovskih virih in tako naprej, niti ne more biti presenetljivo. V občinah, še posebno tistih brez večjih urbanih središč in z manj razvito prometno ter drugo infrastrukturo, ki so ogrožene zaradi različnih vrst nesreč (tudi vremensko pogojenih), se resolucija zavezuje spodbujati dolgoročno združevanje in razvoj prostorskih, tehničnih, logističnih ter drugih zmogljivosti gasilcev, nujne medicinske pomoči, civilne zaščite, Rdečega križa Slovenije in drugih reševalnih služb na skupnih lokacijah oziroma v skupnih objektih zaradi večje racionalnosti ter učinkovitosti pa tudi hitrejše odzivnosti ob različnih nesrečah.

Civilna zaščita Republike Slovenije je najpomembnejši člen zaščite, reševanja in pomoči tako pri naravnih nesrečah kot tudi ob izbruhu nalezljive bolezni. Civilna zaščita je organizirana kot posamezna enota na ravni države, regije, občine, sektorjev oziroma krajev in gospodarskih družb, zavodov ter drugih organizacij. Organ vodenja civilne zaščite je poveljnik, ki ga na ravni države in regije s sklepom imenuje Vlada Republike Slovenije, na ravni občine pa župan posamezne občine (Jeraj, 2020–21, 374). Po Zakonu o lokalni samoupravi (2007, 21. člen) je občina z vidika varstva in zaščite pristojna za organizacijo pomoči in reševanja ob elementarnih in drugih nesrečah; ureja pa tudi vse lokalne zadeve javnega pomena (Jeraj, 2018).

Glede vertikalne delitve pristojnosti med državo in (v odsotnosti regionalne ravni oblasti) lokalno skupnostjo je normativni okvir jasen. Po Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (1994, 36. člen) je urejanje sistema varstva pred naravnimi

in drugimi nesrečami v pristojnosti države. Po 37. členu tega zakona pa občina ureja ter izvaja varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami na svojem območju. V občinski pristojnosti so med drugim ta vsebinska področja: urejanje sistema zaščite, reševanja in pomoči v občini v skladu s tem zakonom; spremljanje nevarnosti, obveščanje in alarmiranje prebivalstva o pretečih nevarnostih; načrtovanje in izvajanje zaščitnih ukrepov; priprava ocen ogroženosti ter načrtov zaščite in reševanja; organiziranje, vodenje in izvajanje zaščite, reševanja in pomoči na območju občine; določanje, organiziranje in opremljanje organov, enot in služb civilne zaščite ter drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč v občini itn.

Občine pri opravljanju nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sodelujejo med seboj ter lahko v ta namen združujejo sredstva in oblikujejo skupne občinske javne službe (v okviru skupnih občinskih uprav) za opravljanje skupnih zadev varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Zakonodaja (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 1994, 38. in 39. člen) relativno natančno ureja tudi naloge gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij glede organizacije sistema zaščite, reševanja in pomoči ter odgovornosti lastnikov in uporabnikov.

Za strokovno pomoč pri vodenju ter za opravljanje drugih operativno-strokovnih nalog zaščite, reševanja in pomoči se organizirajo štabi civilne zaščite. Štabi civilne zaščite so štab civilne zaščite Republike Slovenije; regijski štabi; občinski oziroma mestni štabi; sektorski oziroma krajevni štabi; štabi civilne zaščite gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij. Delo štaba vodi poveljnik civilne zaščite, v njegovi odsotnosti pa namestnik poveljnika. Sistem upravljanja in vodenja sistema zaščite, reševanja in pomoči je v Republiki Sloveniji oblikovan tako, da za operativno-strokovno vodenje civilne zaščite in drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč na območju države imenuje poveljnika civilne zaščite Republike Slovenije vlada. Za strokovno pomoč pri vodenju in izvajanju operativnih nalog zaščite, reševanja in pomoči vlada imenuje štab civilne zaščite Republike Slovenije. Poveljnik civilne zaščite Republike Slovenije je za svoje delo odgovoren vladi. Za strokovno-operativno vodenje sil za zaščito, reševanje in pomoč v regiji vlada imenuje regijske poveljnike in štabe civilne zaščite ter določi območje njihove odgovornosti. Regijski poveljniki civilne zaščite so za svoje delo odgovorni poveljniku civilne zaščite Republike Slovenije. Pristojnosti župana lokalne skupnosti (občine) so navedene v 98. členu Zakonu o varstvu pred naravnimi in

drugimi nesrečami (1994), in sicer župan skrbi za izvajanje priprav za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami; sprejme načrte zaščite in reševanja; določi vrsto in obseg sil za zaščito, reševanje in pomoč; skrbi za izvajanje ukrepov za preprečitev in zmanjšanje posledic naravnih in drugih nesreč; vodi zaščito, reševanje in pomoč ter odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč; skrbi za obveščanje prebivalcev o nevarnostih, stanju varstva in sprejetih zaščitnih ukrepih.

Za operativno-strokovno vodenje zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah župan imenuje poveljnika civilne zaščite občine ter sektorске in krajevne poveljnike in štabe civilne zaščite. Sektorski in krajevni poveljniki in poverjeniki civilne zaščite so za svoje delo odgovorni nadrejenim občinskim poveljnikom civilne zaščite. Poveljnik civilne zaščite občine je za svoje delo odgovoren županu in regijskemu poveljniku civilne zaščite, zlasti za ureničevanje usmeritev ali odločitev za izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči, ki jih sprejme regijski oziroma njemu nadrejeni poveljnik civilne zaščite v skladu s svojimi pristojnostmi.

ANKETNA RAZISKAVA VLOGA OBČIN V SISTEMU ZAŠČITE, REŠEVANJA IN POMOČI Z VIDIKA VREMENSKO POGOJENIH NESREČ

Raziskava med župani slovenskih občin je bila opravljena med 17. avgustom in 17. oktobrom 2022, in sicer na populaciji vseh 212 županov slovenskih občin v okviru ciljnega raziskovalnega projekta Podnebno pogojene naravne nesreče in odziv sistema ZRP v Republiki Sloveniji (V5-2150), ki sta ga financirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije in Ministrstvo za obrambo. Ker so novembra 2022 potekale tudi lokalne volitve, je bilo z vidika kakovosti podatkov pomembno, da raziskavo pred začetkom volilnih postopkov opravimo med župani, za katerimi je bil celoten mandat, in ne med morebitnimi novimi, morda še neizkušenimi župani.

Na več pisnih povabil k izpolnjevanju anketnega vprašalnika se je odzvalo 83 županov slovenskih občin, kar predstavlja 39 odstotkov vseh, s čimer je raziskava reprezentativna. Na vsa anketna vprašanja je odgovorilo 51 županov (24 odstotkov vseh), deloma pa je anketo izpolnilo še dodatnih 32 županov. Kot lahko vidimo iz preglednice 1, je največ sodelujočih županov (35) iz občin, ki imajo manj kot 10.000

Število prebivalcev občine	%
do 2000 prebivalcev	3,9
od 2001 do 5000 prebivalcev	41,2
od 5001 do 10.000 prebivalcev	23,5
od 10.001 do 20.000 prebivalcev	17,6
več kot 20.000 prebivalcev	13,7

N = 51. Vir: raziskava Vloga občin v sistemu ZRP z vidika vremensko pogojenih nesreč, FDV-ORC, 2022.

Preglednica 1: Razporeditev anketirancev po velikosti občine glede na število prebivalcev

Table 1: Distribution of respondents according to the size of the municipality and the number of inhabitants

prebivalcev. V anketni raziskavi so sodelovali župani iz vseh 12 slovenskih statističnih regij, največ (devet) iz osrednjeslovenske statistične regije, najmanj (po eden) pa iz notranjsko-kraške in zasavske statistične regije. Večina (53 odstotkov) v anketi sodelujočih županov je prav tako relativno izkušenih, saj so v času izpolnjevanja ankete končevali že (vsaj) svoj tretji mandat.

Anketno raziskavo smo začeli z vprašanjem, katere vremensko pogojene nesreče najbolj ogrožajo občine. Župani so lahko označili poljubno število ponujenih vremensko pogojenih nesreč ali pa so vpisali dodatne. Rezultati so prikazani v preglednici 2. Največ županov (66,3 odstotka) je menilo, da njihovo občino najbolj ogrožajo neurja. Da njihovo občino najbolj ogroža suša, meni 62,7 odstotka županov,

Vremensko pogojena naravna nesreča	%
poplava	59,0
mestna/urbana poplava (zaliti podvozi ipd.)	14,5
neurje	66,3
toča	42,2
suša	62,7
pozeba	27,7
žledolom	30,1
usad/zemeljski plaz (povezan z obilnimi padavinami, taljenjem snega)	45,8
snežni plaz, ki je prizadel infrastrukturo, stavbe, ljudi	2,4
drugo	4,8

Vprašanje se je glasilo: Navedite, katera vremensko pogojena naravna nesreča vašo občino najbolj ogroža. N = 83.

Vir: raziskava Vloga občin v sistemu ZRP z vidika vremensko pogojenih nesreč, FDV-ORC, 2022.

Preglednica 2: Ocena ogroženosti občine zaradi vremensko pogojenih naravnih nesreč (v odstotkih)

Table 2: Assessment of the municipality's risk of weather-related natural disasters (in percent)

da je to poplava, pa je menilo 59 odstotkov županov. Zgolj 2,4 odstotka županov meni, da njihovo občino najbolj ogroža snežni plaz, ki bi lahko poškodoval infrastrukturo, stavbe in/ali ljudi. Dodatno so župani kot vir ogroženosti navedli štiri vremensko pogojene nesreče, in sicer požar v naravnem okolju (dve občini), skalni podor in nevihtni veter.

S prejšnjim vprašanjem vsebinsko povezano je tudi naslednje vprašanje, in sicer smo župane vprašali, katera je bila zadnja vremensko pogojena naravna nesreča, ki je prizadela območje njihove občine v zadnjem desetletju (preglednica 3). Anketiranci so lahko navedli samo eno (zadnjo) vremensko pogojeno naravno nesrečo. Največ županov (23 odstotkov) je navedlo, da je zadnja vremensko pogojena naravna nesreča, ki je prizadela območje njihove občine, neurje. Po številu pogostosti odgovorov pa sledijo suša (19 odstotkov), poplava (devet odstotkov), usad oziroma zemeljski plaz (devet odstotkov), žledolom (šest odstotkov) in toča (šest odstotkov).

Posledično nas je zanimala tudi ocena pogostosti pojavljanja vremensko pogojenih naravnih nesreč v slovenskih občinah (preglednica 4). Vsaj enkrat na leto se v slovenskih občinah po oceni županov pojavljajo predvsem neurja (ki vsaj enkrat na leto ogrožajo kar 80,3 odstotka občin), toča (62,9 odstotka) in plazovi (50,7 odstotka), relativno pogosti sta tudi suša (ki vsaj enkrat na leto ogroža 44 odstotkov slovenskih občin) in pozeba (ki vsaj enkrat na leto ogroža 42,4 odstotka slovenskih občin). Največji delež žledolomov (54,7 odstotka) in poplav (52,7 odstotka) ogroža slovenske občine enkrat v desetletju. Najmanj so slovenske občine ogrožene zaradi snežnih plazov, ki prizadenejo infrastrukturo, stavbe in/ali ljudi zgolj enkrat na petdeset let ali celo redkeje, pa še to seveda samo v tistih občinah, ki imajo ustrezno topografijo.

Že na tej točki analize lahko ugotovimo, da se nekatere vremensko pogojene naravne nesreče (zlasti to velja za neurja, točo, plazove, sušo in pozebo) pojavljajo relativno pogosto (vsaj enkrat na leto ali celo pogosteje) in da po mnenju županov ogrožajo posamezna območja občin ali celo območja občin v celoti. Zato smo župane vprašali, ali so v občinskem prostorskem načrtu (oziroma občinskih podrobnih prostorskih načrtih) predvideli, katera območja njihove občine ogrožajo poplave, zemeljski in snežni plazovi ter erozija, kot določa Zakon o urejanju prostora (22. člen), sledeč Zakonu o vodah, in se na teh območjih izognili dejavnostim, kot sta

Vremensko pogojena naravna nesreča	%
poplava	11,0
mestna/urbana poplava (zaliti podvozi ipd.)	4,9
neurje	28,0
toča	7,3
suša	23,2
pozeba	3,7
žledolom	7,3
usad/zemeljski plaz (povezan z obilnimi padavinami, taljenjem snega)	11,0
snežni plaz, ki je prizadel infrastrukturo, stavbe, ljudi	1,2
drugo (požar, veter)	2,4

N = 82. Vir: raziskava Vloga občin v sistemu ZRP z vidika vremensko pogojenih nesreč, FDV-ORC, 2022.

Preglednica 3: Zadnja vremensko pogojena naravna nesreča, ki je prizadela območje občine (v odstotkih)

Table 3: The last weather-related natural disaster to hit the area of the municipality (in percent)

poselitev ali razvoj industrije. Pričakovano je na to vprašanje pozitivno odgovorila ogromna večina (96,7 odstotka) županov.

Naslednji del vprašanj se je vsebinsko navezoval na zavarovanje občinskih nepremičnin za primer vremensko pogojenih naravnih nesreč. Kar 82 odstotkov županov je odgovorilo, da so občinske nepremičnine zavarovane za primere vremensko pogojenih naravnih nesreč. Velika večina občin ima taka zavarovanja sklenjena za primere toče, neurja, poplave, požara, posamezne občine pa so nepremičnine zavarovale tudi za primere udara strele, viharja, orkanskega vetra, udara meteorja, vdora meteorne vode, snega, žleda in izliva morja. Dodatno nas je v povezavi s tem zanimala tudi višina zavarovalnine. Dobili smo različne odgovore, in sicer znaša zavarovalnina od samo 200 evrov do 70.000 evrov, kar je seveda odvisno od količine in vrednosti nepremičninskega premoženja, ki ga občina zavaruje. Župane smo povprašali tudi po zavarovalnem kritju za občinske nepremičnine, in tudi v tem primeru se zneski precej razlikujejo, obsegajo pa od 100.000 evrov pa vse do šest milijonov evrov, najbolj pogosto pa je kritje povezano z ocenjeno ali knjigovodsko vrednostjo občinskega premoženja. Zanimivi so tudi razlogi tistih občin oziroma županov, ki se do zdaj niso odločili za sklenitev zavarovanja občinskih nepremičnin za primer vremensko pogojenih naravnih nesreč, ki jih predstavljamo v preglednici 5. Kot lahko vidimo, prevladujejo finančni razlogi ter ocena, da občinske nepremičnine zaradi vremensko pogojenih nesreč niso ogrožene.

	Več kot enkrat na leto	Enkrat na leto	Enkrat na 10 let	Enkrat na 30 let	Enkrat na 50 let ali redkeje
Poplava	7 (9,5 %)	21 (28,4 %)	39 (52,7 %)	6 (8,1 %)	1 (1,4 %)
Mestna/urbana poplava (zaliti podvozi ipd.)	6 (12,2 %)	13 (26,5 %)	13 (26,5 %)	7 (14,3 %)	10 (20,4 %)
Neurje	30 (42,3 %)	27 (38 %)	14 (19,7 %)	/	/
Toča	20 (28,6 %)	24 (34,3 %)	24 (34,3 %)	1 (1,4 %)	1 (1,4 %)
Suša	1 (1,3 %)	32 (42,7 %)	39 (52 %)	1 (1,3 %)	2 (2,7 %)
Pozeba	5 (7,6 %)	23 (34,8 %)	33 (50 %)	1 (1,5 %)	4 (6,1 %)
Žledolom	/	2 (3,1 %)	35 (54,7 %)	21 (32,8 %)	6 (9,4 %)
Usad/zemeljski plaz	12 (19 %)	20 (31,7 %)	22 (34,9 %)	4 (6,3 %)	5 (7,9 %)
Snežni plaz, ki je prizadel infrastrukturo, stavbe, ljudi	/	/	1 (2 %)	13 (25,5 %)	37 (72,5 %)
Drugo	<i>požar v naravi</i> 1 (20 %)	<i>požar vetrolom</i> 2 (40 %)	<i>veter</i> 1 (20 %)	<i>skalni podor</i> 1 (20 %)	/

Vprašanje se je glasilo: Kako pogosto vašo občino ogrožajo naslednje vremensko pogojene naravne nesreče?
Vir: raziskava Vloga občin v sistemu ZRP z vidika vremensko pogojenih nesreč, FDV-ORC, 2022.

Preglednica 4: Pogostost pojavljanja vremensko pogojenih nesreč v slovenskih občinah

Table 4: Frequency of occurrence of weather-related disasters in Slovenian municipalities

Pri naslednjem vprašanju smo analizirali mnenja županov glede pripravljenosti prebivalcev slovenskih občin na morebitno vremensko pogojeno naravno nesrečo. Župane smo prosili, da na lestvici od ena (sploh niso pripravljeni) do deset (odlično pripravljeni) ocenijo pripravljenost občanov za pojav vremensko pogojene naravne nesreče, pri tem pa so župani pripravljenost občanov ocenili za devet vnaprej predvidenih vremensko pogojenih naravnih nesreč. Ugotavljamo, da so po mnenju županov slovenskih občin prebivalci občin najbolj pripravljeni na poplave (aritmetična vrednost odgovorov 6,11) oziroma mestne poplave (5,67), nekoliko manj na neurja (5,47), precej slabo pa na vse druge navedene vremensko pogojene naravne nesreče, pri čemer so prebivalci po mnenju županov najmanj pripravljeni na pozebo (3,51), žledolom (3,46), usad oziroma zemeljski plaz (3,51) in snežni plaz (2,67). Glede na že ugotovljeno relativno pogostost (spomnimo, vsaj enkrat na leto ali pogosteje) pojavnosti toče, suše in pozebe bi vendarle pričakovali nekoliko boljšo oceno pripravljenosti prebivalstva za te relativno pogoste vremensko pogojene naravne nesreče.

Naslednje vprašanje se je nanašalo na komunikacijo vodstva občine s prebivalci ob nastanku vremensko pogojenih naravnih nesreč. Skoraj vse slovenske občine (98,2 odstotka) ob nastanku takih nesreč informacije objavijo na spletni strani občine, prek pripadnikov civilne zaščite ob nastanku vremensko pogojenih naravnih nesreč komunicira 85,4 odstotka slovenskih občin, 76,4 odstotka vodstev občin to počne osebno na terenu in s komunikacijo po družbenih omrežjih.

Nadalje smo župane vprašali, ali imajo v občini imenovanega poveljnika civilne zaščite s štabom civilne zaščite, in na to vprašanje so pričakovano pozitivno odgovorili vsi župani. Zanimalo nas je, pri katerem delodajalcu je poveljnik civilne zaščite zaposlen. Ugotavljamo, da je kar 29,2 odstotka občinskih poveljnikov civilne zaščite upokojujencev, 19 odstotkov jih je zaposlenih v občinskih upravah, slabih 15 odstotkov pa pri delodajalcih iz zasebnega sektorja. Drugi so bodisi zaposleni pri osebah javnega prava, samozaposleni ali pa sploh niso zaposleni.

Nepremičnin (stavb) v lasti občine je veliko. Poleg tistih, ki jih upravlja občina, je precej takih, ki jih občina daje v upravljanje in najem (šole, zdravstveni domovi, kulturne dvorane, športni objekti). Upravljalce in najemnike zavežemo, da uredijo zavarovanje in polico vinkulirajo v korist občine, vendar ta hip nisem prepričan, da so to vsi že naredili. Skoraj vse nepremičnine, ki jih upravlja občina, so sicer zavarovane, vendar za različne primere, večinoma za požar, strelo, vihar in točo, nekatere pa še za potres in poplavo. Za kakšen primer in kakšno višino zavarovalne vsote sklenemo zavarovanje, je odvisno od presoje vrednosti in tveganja ter višine zavarovalne premije.

Občinske stavbe stojijo na območju, ki ni ogroženo zaradi posledic vremensko pogojenih nesreč (poplave, plazovi, vetrolom ...).

Zaradi predrage zavarovalne premije.

Finančno nesprejemljivi paketi; zavarovanje imamo v okviru požarnega zavarovanja.

Pomanjkanje sredstev.

Do zdaj smo imeli samo osnovno zavarovanje nepremičnin.

Ni večje nevarnosti.

Ker poplave ne ogrožajo javnih objektov.

Ker gre za primere višje sile.

Vir: raziskava Vloga občin v sistemu ZRP z vidika vremensko pogojenih nesreč, FDV-ORC, 2022.

Preglednica 5: Razlogi proti sklenitvi zavarovanja občinskih nepremičnin za primer vremensko pogojenih naravnih nesreč

Table 5: Reasons against taking out municipal real estate insurance for weather-related natural disasters

Ena izmed temeljnih pristojnosti županov slovenskih občin na področju zaščite, reševanja in pomoči je tudi imenovanje poveljnika civilne zaščite, pri čemer pa zakonodaja podrobneje ne določa pogojev, ki bi jih poveljniki civilne zaščite morali izpolnjevati. Župane slovenskih občin smo zato vprašali po razlogih, ki so jim sledili ob imenovanju poveljnika (preglednica 7). Največji delež (83 odstotkov) županov je odgovoril, da so jih pri izbiri poveljnika civilne zaščite vodile predvsem dotedanje izkušnje kandidata. Poleg tega so župane pri izbiri vodili tudi osebno poznanstvo in zaupanje do izbranega kandidata (56,6 odstotka) ter visoka stopnja motivacije kandidata za opravljanje te odgovorne

Z občani smo komunicirali po telefonu.	56,4
Z občani smo komunicirali po elektronski pošti.	41,8
Informacije smo objavili na spletni strani občine.	98,2
Sklicali smo tiskovno konferenco.	25,5
Z občani smo komunicirali prek pripadnikov civilne zaščite.	85,4
Z občani smo komunicirali po družbenih omrežjih.	76,4
Občane smo informirali osebno, na terenu.	76,4
Drugo (letaki)	1,2

Vprašanje se je glasilo: Na kakšen način ste občanom posredovali pomembne informacije ob nastanku vremensko pogojene naravne nesreče, s katero ste se nazadnje srečali? N = 55. Vir: raziskava Vloga občin v sistemu ZRP z vidika vremensko pogojenih nesreč, FDV-ORC, 2022.

Preglednica 6: Načini informiranja občanov ob nastanku vremensko pogojenih naravnih nesreč (v odstotkih)

Table 6: Ways of informing citizens in the event of weather-related natural disasters (in percent)

Ker je bila ta oseba na tem položaju že ob moji izvolitvi.	22,6
Ker to osebo osebno poznam in ji zaupam.	56,6
Ker v občini ni bilo ustrežnejšega kandidata.	5,7
Ker ima ta oseba primerne izkušnje.	83,0
Ker ima ta oseba ustrezno izobrazbo.	39,6
Ker je ta oseba za ta položaj izjemno motivirana.	50,9

Vprašanje se je glasilo: Zakaj ste za položaj poveljnika občinske civilne zaščite izbrali ravno to osebo? Anketiranci so lahko izbrali poljubno število odgovorov. N = 53.

Vir: raziskava Vloga občin v sistemu ZRP z vidika vremensko pogojenih nesreč, FDV-ORC, 2022.

Preglednica 7: Razlogi županov za izbiro občinskega poveljnika civilne zaščite (v odstotkih)

Table 7: Mayors' selection criteria for municipal civil protection commanders (in percent)

funkcije (50,9 odstotka). Slabih 40 odstotkov županov je odgovorilo, da jih je pri izbiri najboljšega kandidata vodila (ustrezna) izobrazba kandidata, zgolj 22,6 odstotka županov pa je odgovorilo, da je bil poveljnik civilne zaščite na svojem položaju že ob izvolitvi župana.

Župane smo v povezavi z poveljnikom občinskega štaba civilne zaščite vprašali tudi, kako pogosto poveljnika napotijo na izobraževanja in usposabljanja glede varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Večina županov (57,4 odstotke) je odgovorila, da to storijo vsako leto, vsakih nekaj let poveljnika napoti na tako izobraževanje slabih 41 odstotkov županov, le dva odstotka županov slovenskih občin pa svojega poveljnika občinskega štaba civilne zaščite nikoli ne napotita na ustrezno izobraževanje.

Načrt zaščite in reševanja za ...	%
poplavo	71,4
mestno oziroma urbano poplavo	10,2
požar v naravnem okolju	69,4
nevihte in neurja	32,7
točo	4,1
pozebo	2,0
žledolom	14,3
usad oziroma zemeljski plaz	18,4
snežni plaz	2,0
vse nesreče (skupni načrt zaščite in reševanja)	34,7
drugo*	22,4

* drugo: »potres, jedrska nesreča«; »potres, nesreča zrakoplova, pandemija, ob pojavu nevarnih boleznih živali, jedrska nesreča, covid, terorizem«; »potres, nevarne snovi«; »nalezljive bolezni«; »nesreča z večjim številom poškodovanih«; »občina Muta ima izdelan načrt in reševanje v primeru porušitve akumulacijskega jezua, zgrajenega na reki Bistrici na avstrijski strani«; »občina ima izdelan poseben načrt zaščite in reševanja za primer nenadne porušitve jezua Golica/Koralpe (Avstrija)«; »nevarne snovi«; »množična nesreča«; »lahko, da je kakšen načrt tudi posebej narejen, a zdaj ne grem tega preverjat«. N = 49. Vprašanje se je glasilo: Prosimo označite, za katere vremensko pogojene naravne nesreče imate v vaši občini izdelane občinske načrte zaščite in reševanja. Vir: raziskava Vloga občin v sistemu ZRP z vidika vremensko pogojenih nesreč, FDV-ORC, 2022.

Preglednica 8: Deleži slovenskih občin s pripravljenimi načrti zaščite in reševanja glede na vrsto vremensko pogojene naravne nesreče (v odstotkih)

Table 8: Percentage of Slovenian municipalities with developed protection and rescue plans according to the type of weather-related natural disaster

Večji sklop vprašanj se je nanašal na občinske načrte zaščite in reševanja, katerih priprava, sprejemanje in implementacija spadajo med občinske pristojnosti, sprejema pa jih župan občine. Najprej smo zato župane povprašali, ali imajo v svojih občinah pripravljene načrte zaščite in reševanja za vsaj eno vremensko pogojeno naravno nesrečo. Ugotavljamo, da vsaj enega načrta za vremensko pogojeno naravno nesrečo nima skoraj šest odstotkov slovenskih občin. Med veliko večino občin, ki imajo pripravljene take načrte, jih ima največ pripravljen načrt zaščite in reševanja za primer poplave (71,4 odstotka), 69,4 odstotka občin ima pripravljen načrt zaščite in reševanja za primer požara v naravnem okolju, 34,7 odstotka občin ima pripravljen skupni načrt zaščite in reševanja za vse nesreče, 32,7 odstotka občin pa ima pripravljen načrt zaščite in reševanja za primer neviht in neurij. Za druge vremensko pogojene naravne nesreče, kot so toča, pozeba, žledolom, plaz

in podobno, pa ima načrte zaščite in reševanja pripravljen le (zelo) majhen delež občin, saj med župani prevladuje mnenje, da so take vremensko pogojene nesreče dovolj redke oziroma ne povzročijo večje škode, zato občine takih načrtov zaščite in reševanja ne potrebujejo.

Župane smo nato povprašali, ali občinske načrte zaščite in reševanja oziroma dokumente za izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči usklajujejo tudi s sosednjimi občinami za tiste vremensko pogojene nesreče, ki lahko prizadenejo tudi območja sosednjih občin. Kar 82,7 odstotka županov je na to vprašanje odgovorilo pozitivno, zgolj 17,3 odstotka občin pa takega medobčinskega usklajevanja ne pozna. Na vprašanje, zakaj ne, je zanimiv naslednji odgovor, ki ga navajamo v celoti, kot smo ga prejeli:

Kader na občini, ki pripravlja občinske načrte, poleg civilne zaščite pokriva še najmanj pet drugih delovnih področij. Razlog je torej čas ter odlično usklajeno delovanje gasilstva/civilne zaščite v naši občini, zato ne vidimo smisla še po dodatnem usklajevanju sistema zaščite in reševanje z drugimi občinami. Razlog je tudi, ker prihajajo predlogi po skupnem nakupu opreme, posebej v skupnih občinskih upravah. Te skupne uprave pa ne povezujejo gasilstva/civilne zaščite, ker spadajo v drugo regijo.

Največkrat usklajevanje občinskih načrtov zaščite in reševanja oziroma dokumentov za izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči vodijo zaposleni v občinski upravi (74,4 odstotka občin), pogosto skupaj s poveljnikom občinskega štaba civilne zaščite oziroma članom štaba po pooblastilu poveljnika (69,8 odstotka občin). Župan pri takem usklajevanju sodeluje manj pogosto (samo 30,2 odstotka občin). Na vprašanje, kako pogosto tako usklajevanje poteka, je največ županov (90 odstotkov) odgovorilo, da po potrebi, kar je v večini primerov vsaj enkrat na leto.

Župane smo povprašali tudi, ali so pri pripravi načrtov zaščite in reševanja za primere vremensko pogojenih naravnih nesreč potrebovali pomoč zunanjih strokovnjakov oziroma strokovnih organizacij ali so načrte pripravili sami znotraj občinske uprave oziroma štaba civilne zaščite. Kar 75 odstotkov županov je odgovorilo, da so pri pripravi takih načrtov potrebovali in tudi izkoristili pomoč zunanjih strokovnjakov.

Nadalje so župani ocenili poznavanje občinskih načrtov zaščite in reševanja različnih udeležencev, ki so na občinski ravni vpeti v sistem zaščite, reševanja

in pomoči. Župani (nepresenetljivo) ocenjujejo, da je z občinskimi načrti zaščite in reševanja najbolj seznanjen poveljnik občinskega štaba civilne zaščite (povprečna vrednost odgovorov na lestvici od ena do deset, pri čemer je ena »zelo slabo poznajo« in deset »odlično poznajo«, je bila 9,10). Prav tako župani menijo, da so z omenjenimi načrti zelo dobro seznanjeni gasilci (8,47), drugi pripadniki občinske civilne zaščite (7,69), reševalci prve pomoči (7,51) ter policisti (7,04). Edina podpovprečna vrednost (5,06) je opažena pri udeležencih, pri katerih bi bilo prav tako zaželeno (dobro) poznavanje občinskih načrtov zaščite in reševanja, to je prebivalci občine.

Sledil je sklop vprašanj, ki so se nanašala na poveljnika in občinski štab civilne zaščite, ki imata seveda osrednjo vlogo v sistemu zaščite, reševanja in pomoči na občinski ravni. Vsi v raziskavo vključeni župani so nam potrdili, da je v njihovi občini vzpostavljena struktura štaba civilne zaščite, torej nismo našli primera občine, v kateri ne bi imeli imenovanega občinskega poveljnika civilne zaščite s štabom civilne zaščite. V 42,3 odstotka slovenskih občin se občinski štab civilne zaščite sestane vsaj trikrat na leto, v 34,6 odstotka občin se sestaja po potrebi (največkrat ob naravnih nesrečah ali grožnjah teh), v 22,9 odstotka občin pa se občinski štab civilne zaščite sestaja zgolj enkrat ali dvakrat na leto.

Tudi v tem primeru nismo našli občine, v kateri se v določenem koledarskem letu občinski štab civilne zaščite ne bi sestal niti enkrat. Večina občin (67,3 odstotka) članom občinskega štaba civilne zaščite zagotavlja finančno nadomestilo za njihovo delo. Župane smo vprašali tudi, ali imajo v svojih občinah v večjih gospodarskih družbah, krajevnih in četrtinskih skupnostih ter izobraževalnih ustanovah vzpostavljeno mrežo poverjenikov civilne zaščite. Priznalo je odgovorilo 55,8 odstotka, negativno pa 44,2 odstotka županov slovenskih občin.

Župane smo prosili, naj ocenijo sodelovanje občine, ki jo vodijo, in svoje sodelovanje s štabi civilne zaščite na državni, regijski in občinski ravni. Pričakovano so župani najbolje ocenili sodelovanje z občinskim štabom civilne zaščite (povprečna ocena kar 9,63). Tudi oceni sodelovanja z regijskim štabom civilne zaščite (povprečna ocena 8,56) in državnim štabom civilne zaščite (povprečna ocena 7,06) sta visoki ter kažeta na dobro sodelovanje vseh udeležencev.

Naslednji sklop vprašanj se je nanašal na stanje pripravljenosti različnih udeležencev, ki delujejo v

	Aritmetična sredina	Standardni odklon
Sodelovanje z državnim štabom civilne zaščite	7,06	2,40
Sodelovanje z regijskim štabom civilne zaščite	8,56	1,61
Sodelovanje z občinskim štabom civilne zaščite	9,63	0,75

Vprašanje se je glasilo: Kako ocenjujete na lestvici od 1 do 10 sodelovanje z ... ; ocenite na lestvici od 1 do 10, pri čemer 1 pomeni »nezadostno«, 10 pa »odlično« sodelovanje.

Vir: raziskava Vloga občin v sistemu ZRP z vidika vremensko pogojenih nesreč, FDV-ORC, 2022.

Preglednica 9: Ocena sodelovanja s štabi civilne zaščite

Table 9: Assessment of cooperation with civil protection headquarters

sistemu zaščite, reševanja in pomoči. Župane smo prosili, da na lestvici od nič do deset (pri čemer nič pomeni najnižjo, deset pa najvišjo stopnjo pripravljenosti) ocenijo splošno stopnjo pripravljenosti na pojav večje vremensko pogojene naravne nesreče v občini. Župani so pričakovano zelo visoko (povprečna ocena 9,17) ocenili pripravljenost pripadnikov civilne zaščite, manj visoko (povprečna ocena 6,4) pa stopnjo pripravljenosti občanov.

Na zadnje ugotovitev se vsebinsko navezuje tudi naslednje vprašanje. Župane smo vprašali, ali v občini organizirajo vaje zaščite, reševanja in pomoči za primere pojava večjih vremensko pogojenih nesreč (poleg tradicionalnih požarnih vaj, ki potekajo oktobra). Razveseli podatek, da take vaje organizira skoraj 60 odstotkov slovenskih občin, nekoliko bolj pa skrbijo preostale štiri desetine slovenskih občin, v katerih takih vaj zaščite, reševanja in pomoči ne organizirajo nikoli (14,8 odstotka) ali zgolj redko (25,9 odstotka).

Zanimivi so tudi odgovori na vprašanje, koliko finančnih sredstev občine, ki sicer organizirajo vaje zaščite, reševanja in pomoči za primere pojava večjih vremensko pogojenih nesreč, namenijo taki aktivnosti. Ob zavedanju velikih proračunskih razlik med slovenskimi občinami lahko zapišemo, da je bil razpon odgovorov na to vprašanje zelo širok, od samo nekaj tisoč evrov pa vse do 8,3 oziroma 5,3 milijona evrov na leto, kolikor namenita za ta namen mestni občini.

Župane smo vprašali tudi, ali menijo, da bi kot nosilci županske funkcije potrebovali dodatno izobraževanje za delovanje in vodenje ob vremensko pogojenih naravnih nesrečah. Večina županov (51,9 odstotka)

je odgovorila pozitivno, 38,5 odstotka županov meni, da takega dodatnega izobraževanja ne potrebujejo, preostali (9,6 odstotka) pa o tem nimajo mnenja. Župane smo vprašali tudi, kdo bi po njihovem mnenju lahko najbolj zanesljivo zagotovil taka dodatna izobraževanja, in kar 77 odstotkov jih je navedlo Upravo Republike Slovenije za zaščito in reševanje. Za konec smo župane vprašali tudi, ali uporabljajo aplikacijo FireApp, ki obvešča o intervencijah v občini. Nekoliko presenetljivo večina županov (59,6 odstotka) te aplikacije ne uporablja.

SKLEPNE MISLI

Obsežna empirična raziskava med najpomembnejšimi udeleženci sistema zaščite, reševanja in pomoči na lokalni ravni oblasti nam je omogočila globlji vpogled v na dosedanjih raziskavah nekoliko spregledano, vendar zato nikakor ne manj pomembno raven odločanja in implementacije sistema zaščite, reševanja in pomoči. Na podlagi analize podatkov, pridobljenih z anketnim vprašalnikom med župani slovenskih občin, lahko zapišemo sklepe, ki v nekaterih vsebinskih poudarkih prehajajo tudi v priporočila javnopolitičnim odločevalcem.

Območja slovenskih občin so v zadnjem desetletju izrazito pogostejše kot kadar koli prej subjekt vremensko pogojenih naravnih nesreč, pri čemer pogosto več ne gre samo za manjše območje občine, temveč kar za celotno območje občine in celo območje več sosednjih občin (Komac, 2022, 4–7; glej tudi Cegnar, 2022, 31). Gre predvsem za izredno pogoste (vsaj enkrat na leto ali celo pogostejše) pojave vremensko pogojenih naravnih nesreč, ki prizadenejo infrastrukturo, stavbe in/ali ljudi. Konkretno, gre zlasti za neurja s točo in plazove, le nekoliko redkejša pojava sta pozeba v zimskem času in suša, ki se lahko pojavlja v katerem koli delu leta, pogostejše pa seveda pleti. V prihodnosti je pričakovati, da se bo ob pojavu globalnega segrevanja pogostost takih vremensko pogojenih nesreč le še stopnjevala.

Glede na novo resničnost pogostosti pojavnosti vremensko pogojenih naravnih nesreč je smiselno, da državna, regijska in občinska raven sistema zaščite, reševanja in pomoči sprejmejo ustrezne ukrepe. Pri tem ob izraženem mnenju županov lahko ugotovimo, da je mestoma normativni okvir morda nekoliko tog, vendar še vedno ustrezen. Na lokalni ravni oblasti sta najpomembnejša ukrepa zlasti ustrezna pripravljenost in opremljenost enot zaščite, reševanja in

pomoči ter ustrezna pripravljenost človeških virov, pa naj si gre za pripadnike sistema zaščite, reševanja in pomoči ali pa za prebivalstvo občin. Na tem področju lahko ugotovimo, da so občinske enote, ki delujejo znotraj sistema zaščite, reševanja in pomoči, po mnenju županov ustrezno pripravljene in usposobljene, pomanjkljivosti pa je zaslediti zlasti pri ustrezni opremljenosti (kar nekoliko manj velja za enote civilne zaščite in nekoliko bolj za gasilce), zlasti v manjših oziroma srednjih in/ali finančno slabše stoječih občinah. Manj ustrezna pa je stopnja pripravljenosti in ozaveščenosti prebivalstva občin in glede tega lahko občine storijo precej več, bodisi z organizacijo vaj zaščite in reševanja bodisi z obveščanjem prebivalstva po različnih komunikacijskih kanalih, ki bi morali omogočati tudi dvosmerno komunikacijo.

Težavo predstavlja tudi izjemna raznovrstnost slovenskih občin, tako z vidika njihove velikosti, števila prebivalcev, topografske in geološke ter infrastrukturne raznovrstnosti kot tudi izjemne raznovrstnosti pri razpoložljivosti kadrovskih virov in dostopnosti do finančnih sredstev. Na več mestih v analizi se prikazuje nezmožnost (zlasti) manjših občin sistemu zaščite, reševanja in pomoči nameniti ustrezno (organizacijsko, kadrovsko, finančno) pozornost, kar se ultimativno manifestira ob pojavu (zlasti večjih) vremensko pogojenih naravnih nesreč.

Manjše (in žal tudi mnoge večje) občine pogosto preprosto nimajo na voljo niti osnovnih kadrovskih, organizacijskih in še posebej finančnih virov, pa naj si gre za organizacijo izobraževanj osebja (pa tudi odločevalcev) v sistemu zaščite, reševanja in pomoči, vsaj letno organizacijo vaj zaščite in reševanja, zavarovanje občinskega nepremičnega premoženja za primer škode ob vremensko pogojenih naravnih nesrečah in drugo. Glede na to, da je vsestranska raznovrstnost slovenskih občin danes ustavno garantirano dejstvo in na tem področju v bližnji prihodnosti ni pričakovati sprememb, pa tudi regijske ravni oblasti zaradi neugodne politične realnosti še dolgo ni pričakovati, je smiselno razmisliti o posebnem, dodatnem financiranju za področje zaščite, reševanja in pomoči (morda razširitvi trenutnih instrumentov, kot je delež od požarnega zavarovanja, namenjenega sistemu zaščite, reševanja in pomoči, natančneje gasilstvu), ki bi vsem občinam omogočal vzpostavitev vsaj minimalnih standardov sistema zaščite, reševanja in pomoči in jim tako omogočil samostojno obvladovanje – morda tudi ob sodelovanju s sosednjimi občinami – manjših področnih kriz, to je manjših in srednje velikih vremensko pogojenih

naravnih nesreč. Tako dodatno financiranje bi moralo biti obratno sorazmerno določeno glede na velikost občine in gostoto poseljenosti občine, saj velike občine z večjim številom prebivalstva že zdaj

zmorejo zgledno postaviti in financirati sistem zaščite, reševanja in pomoči, česar za manjše ter nekatere srednje velike občine vsekakor ni mogoče trditi.

Viri in literatura

1. Cegnar, T., 2022. Podnebne razmere v Sloveniji leta 2021. *Ujma*, 36, 31–54.
2. Haček, M., in sod., 2022. Raziskava Vloga občin v sistemu ZRP z vidika vremensko pogojenih nesreč. Fakulteta za družbene vede, Obramboslovni raziskovalni center.
3. Jeraj, J., 2018. Vodenje v Civilni zaščiti nekdanj in danes. *Ujma*, 32, 250–256.
4. Jeraj, J., 2020–21. Prispevek k oblikovanju standardov in normativov za občinske javne uslužbenke na področju zaščite, reševanja in pomoči. *Ujma*, 34-35, 372–379.
5. Komac, B., 2020–21. Mednarodna primerjava Slovenije glede učinkov naravnih nesreč. *Ujma*, 34-35, 357–371.
6. Komac, B., 2022. Uvodnik: Upravljanje naravnih nesreč jutri ne bo enako današnjemu. *Ujma*, 36, 4–7.
7. Prebilič, V., 2021. Crisis management in municipality: The role of Civil Protection during covid-19 crisis. *Journal of Comparative Politics*, 15(1), 56–72.
8. Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022, 2016. Uradni list Republike Slovenije, št. 75/16.
9. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, 2010. Uradni list Republike Slovenije, št. 27/10.
10. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, 2019. Uradni list Republike Slovenije, št. 59/19.
11. Zakon o lokalni samoupravi, 2007. Uradni list Republike Slovenije, št. 94/07, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12, 11/18, 30/18, 61/20 in 80/20.
12. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 1994. Uradni list Republike Slovenije, št. 64/94, 28/06, 51/06 in 97/10.