



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

**Ali v Sloveniji preverjamo učinke
predlaganih predpisov na družbo (3):
Primer varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami**

2021

16 MIR, PRAVIČNOST
IN MOČ INSTITUCIJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

**Ali v Sloveniji preverjamo učinke
predlaganih predpisov na družbo (3):
Primer varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami**

Številka: 320-3/2018/71

Ljubljana, 23. februarja 2021

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo, da bi preverilo, ali je bilo **Ministrstvo za obrambo** (v nadaljevanju: ministrstvo) v obdobju od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018 učinkovito na področju izvajanja analiz učinkov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Revizija je ena od treh revizij primerov in sodi v skupino revizij z naslovom *Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (3)*.

Računsko sodišče meni, da je bilo ministrstvo na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, **delno učinkovito**.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravilo 69 predpisov iz pristojnosti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) in Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), od tega 16 zakonov in resolucij ter 53 podzakonskih aktov.

Učinkovito urejanje področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami pomeni takšno pripravo, sprejemanje in spremljanje predvsem temeljnega predpisa, ki omogoča doseganje ciljev, ki si jih je ministrstvo postavilo na tem področju. V tem primeru gre za Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, njegovo spremembo iz leta 2010 in na njegovi podlagi sprejeti Resoluciji o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je ministrstvo pri pripravi predpisov s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sodelovalo z drugimi ministrstvi in zainteresirano javnostjo, osnutke predpisov je praviloma objavilo tudi na spletnem portalu E-demokracija in na svojih spletnih straneh, čeprav v reviziji ni bilo mogoče potrditi, da je ministrstvo to storilo pri vseh primerih predpisov.

Predloga sprememb zakonov in predlog nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, v postopku sprejemanja, je ministrstvo pripravilo samo, brez zunanjih strokovnjakov, kadar je bilo to potrebno, pa je izvedlo MSP test. Ministrstvo je bilo vključeno tudi v stalno medresorsko delovno skupino vlade za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti, v okviru katere je predlagalo spremembe določenih predpisov z namenom, da bi realizirali nekatere poenostavitve na področju administrativnih in zakonodajnih bremen. Tako so bile v posameznih predpisih ukinjene tiste

določbe, ki so po oceni ministrstva ustvarjale nesorazmerna administrativna bremena za posameznika ali gospodarstvo.

Na področju spremljanja učinkov predpisov je računsko sodišče ugotovilo nekatere pomanjkljivosti. Ministrstvo ob pripravi Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022 ni ovrednotilo, ali in v kolikšni meri so bili doseženi cilji nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki je veljal v obdobju med letoma 2009 in 2015, in kakšni so bili njegovi učinki, kar bi bilo po oceni računskega sodišča ključnega pomena, predvsem zato da bi ministrstvo lahko ugotovilo napredek na področju v daljšem časovnem obdobju in bi na ta način lahko bolje načrtovalo naslednjo srednjeročno strategijo. Poleg tega je računsko sodišče ocenilo, da so cilji v nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki velja za obdobje 2016–2022, bolj splošno opredeljeni, kot bi bilo pričakovati za potrebe učinkovitega spremljanja in za oceno uspešnosti doseganja ciljev, zaradi česar tudi po izteku tega nacionalnega programa ne bo mogoče oceniti, ali so bili cilji v celoti doseženi oziroma v kolikšni meri so bili doseženi.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo tudi ni naredilo posebne analize, s katero bi ocenilo učinke Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami iz leta 2010, s katero je ministrstvo želelo urediti odnos delodajalec – reševalec. Po mnenju računskega sodišča ni povsem jasno, ali so bile z navedenim zakonom v celoti odpravljene težave, zaradi katerih je ministrstvo predlagalo spremembo predpisa.

Ob veliki nesreči pa ministrstvo v sodelovanju z drugimi sodelujočimi deležniki izvede analizo sodelovanja pri ukrepanju. Po mnenju računskega sodišča pa bi bila dodana vrednost tovrstnih analiz, če bi te vedno vsebovale tudi načrt aktivnosti, iz katerega bi bilo razvidno, kdo so oziroma bodo nosilci posameznih nalog ter kako in kdaj je predvideno, da se bodo vključili v ukrepanje. Analiza, ki smo jo obravnavali, ni vsebovala teh podatkov. Vendar je ministrstvo po obdobju, na katero se nanaša revizija, izkazalo tak pristop za 1 primer. Po mnenju računskega sodišča je tak pristop nujen, saj se tako določijo pristojnosti, odgovornosti in roki za izvedbo nalog, s tem pa se omogoči tudi spremljanje uspešnosti njihovega uresničevanja in zagotovi uspešnost in učinkovitost izvršene intervencije.

Glede same ustreznosti ureditve področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ministrstvo samo ocenjuje, da je obstoječi sistem sicer ustrezno urejen, da pa se ves čas iščejo in uvajajo nove rešitve oziroma izboljšave. Računsko sodišče je pri tem ugotovilo, da je ministrstvo pristopilo k reševanju nekaterih zaznanih težav, in sicer na področju pravnih podlag, ki urejajo področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in za zagotavljanje nemotenega financiranja reševalnih sestavov, kar se je odrazilo v Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021.

Po mnenju računskega sodišča je pomembno, da ministrstvo zagotavlja toliko in takšne vire, ki omogočajo nemoteno delovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. To predvsem pomeni, da je treba poskrbeti, da ne bi bilo ogroženo izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči v primeru naravne ali druge nesreče, ki v znatni meri po podatkih ministrstva v 70 % sloni na prostovoljnih reševalnih službah in drugih sestavih, ki jih organizirajo društva in nevladne organizacije. Še posebej je delovanje teh sestavov, kot so na primer verjetno najbolj poznana gasilska društva in gorsko reševalne službe in verjetno manj znani radioamaterji in člani aeroklubov, močno odvisno od učinkovito urejenega sistema podpore, ki pa jo mora zagotavljati ministrstvo. V tem smislu je računsko sodišče ministrstvu med drugim tudi priporočilo, naj ugotovi, ali in katere težave

se še vedno pojavljajo pri delodajalcih, ki zaposlujejo posameznike iz prostovoljnih reševalnih služb in drugih sestavov, ter naj po potrebi ustrezno ukrepa.

Računsko sodišče ni zahtevalo predložitve odzivnega poročila, ministrstvo pa je med revizijo izvedlo nekaj ukrepov za izboljšanje učinkovitosti delovanja na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Kazalo

1. Predstavitev revizije	8
1.1 Kaj je analiza učinkov	8
1.2 Komu je namenjena analiza učinkov	9
1.3 Kaj smo proučevali in zakaj	9
1.4 Koga smo revidirali	11
1.5 Kako smo proučevali	12
2. Ali ministrstvo preverja učinke predlaganih predpisov	13
2.1 Priprava predpisov	13
2.1.1 Pristojnosti za pripravo predpisov	13
2.1.2 Sodelovanje pri pripravi predpisov	16
2.1.3 Uporaba MSP testa	19
2.2 Spremljanje učinkov predpisov	19
2.2.1 Spremljanje izvajanja predpisov	19
2.2.2 Spremljanje učinkov predpisov na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	21
2.2.3 Naknadne analize učinkov	22
3. Ali je ministrstvo učinkovito pri obravnavi in spremljanju področja	24
3.1 Predlog za spremembo ZVNDN in nacionalni program 2016–2022	25
3.1.1 ZVNDN	25
3.1.2 Nacionalni program 2016–2022	26
3.2 Postopek priprave in sprejema nacionalnega programa 2016–2022	26
3.2.1 Pripravljalni del	26
3.2.2 Postopek na vladi	27
3.2.3 Postopek v državnem zboru	27
3.3 Ocena stanja na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	28
3.3.1 Naknadna ocena učinkov	28
3.3.2 Urejenost področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	32
4. Mnenje	39
5. Priporočila	41

1. Predstavitev revizije

Revizijo učinkovitosti Ministrstva za obrambo na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, v obdobju od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih opredeljuje Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 19. 9. 2018.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije izrečemo opisno mnenje o učinkovitosti ministrstva na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo (v nadaljevanju: analiza učinkov), s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, v obdobju, na katero se nanaša revizija. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Kaj je analiza učinkov

Analiza učinkov, ki je v svetu znana in uveljavljena pod imenom RIA⁵, predstavlja poseben postopek preverjanja učinka predpisa na družbo ter omogoča sistematično obliko presoje različnih učinkov predpisa⁶ na družbo. Gre za eno od orodij⁷ pri pripravi boljših⁸ oziroma pametnih predpisov⁹.

Glavni namen analize učinkov je pridobiti čim bolj natančne empirične informacije o negativnih in pozitivnih učinkih predpisov na javne finance, gospodarstvo, okolje in družbo kot celoto. Ob tem je treba poudariti, da analiza učinkov nima namena nadomestiti odločanja tistih, ki so odgovorni za odločanje o regulaciji, temveč jim omogočiti lažje in bolj argumentirano odločanje. Analiza učinkov naj bi torej bila pomoč pri sprejemanju odločitev in ne nadomestilo za politično presojo. V povezavi s pripravo analize učinkov pa je pomembno tudi vprašanje, ali je neko področje oziroma cilj, ki smo si ga zastavili, dejansko treba regulirati.

Poznana sta 2 pristopa preverjanja učinkov:

- predhodno preverjanje učinkov predlaganih predpisov in
- preverjanje učinkov že sprejetih predpisov.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-3/2018/12.

⁵ Angl.: *Regulatory Impact Analysis*, tudi *Regulatory Impact Assessment*.

⁶ V reviziji pojem predpis predstavlja predvsem zakone.

⁷ Druga pomembnejša orodja so še posvetovanje javnosti, odprava administrativnih ovir in poenostavitve regulacije.

⁸ Angl.: *Better Regulation*.

⁹ Angl.: *Smart Regulation*.

Prvi pristop se upošteva v fazi priprave predpisa, drugi pa se nanaša na izvedbo analize učinkov za predpis, ki je že v veljavi in se dejansko že izvaja. Pri izvajanju predhodne analize učinkov gre za proučevanje in pripravo ocene vplivov posameznega predpisa, ki je v pripravi na družbo kot celoto, medtem ko z izvajanjem tako imenovane naknadne analize učinkov proučujemo rezultate že sprejetega predpisa ter ugotavljamo (ne)doseganje zastavljenih ciljev. Izvedba predhodne in naknadne analize učinkov omogoča primerjavo med vnaprej ocenjenimi in dejanskimi učinki posameznega predpisa.

V tej reviziji z analizo učinkov poimenujemo pripravo, sprejemanje in spremljanje predpisov.

1.2 Komu je namenjena analiza učinkov

Analiza učinkov je namenjena predvsem:

- **predlagateljem predpisov:** z analizo učinkov je mogoče sistematično ugotavljati pozitivne in negativne učinke, ki lahko upravičijo stroške sprejemanja in implementacije predpisa, predvsem pa lahko opravljena analiza učinkov pripomore k temu, da bo izbrana odločitev povečala koristi ali zmanjšala stroške na področju, na katero se predpis nanaša;
- **organom, ki predpis sprejemajo:** vloga analize učinkov je lahko pomoč pri sprejemanju odločitev in instrument za izboljšanje postopkov pri sprejemanju novih predpisov, tudi zato, da bi se preprečile medsebojne neskladnosti posameznih predpisov;
- **izvajalcem oziroma izvrševalcem predpisov:** analiza učinkov daje možnost spremljanja izvrševanja predpisa; na podlagi primerjave pričakovanih učinkov predpisa z dejanskimi se lahko podajo smernice za izvajanje politike in/ali predlagajo morebitne spremembe predpisa;
- **javnostim:** analiza učinkov je za javnosti pomembna predvsem zaradi pričakovanih pri sprejemanju novih predpisov ali spremembe starih in zaradi ugotavljanja, kako bo predlagani predpis vplival ali ne na življenje posameznika.

1.3 Kaj smo proučevali in zakaj

V letih 2007 in 2012 smo objavili revizijski poročili o urejenosti področja sprejemanja predpisov in dejanskega izvajanja analiz učinkov zakonov v Republiki Sloveniji¹⁰. Ker smo ponovno ocenili, da obstaja tveganje, da na področju priprave, sprejemanja in spremljanja učinkov predpisov od izdaje zadnjega revizijskega poročila ni prišlo do sprememb, ki bi bistveno vplivale na kakovost sprejetih predpisov, smo izvedli še tretjo revizijo o spremembah na tem področju (v nadaljevanju: RIA 3).

Revizija RIA 3 je razdeljena na 2 dela. V prvem delu smo izvedli vnovično revizijo na vladi, v kateri smo predstavili morebitne spremembe in upoštevanje priporočil računskega sodišča na revidiranem področju od zaključka obdobja, na katero se je nanašala revizija RIA 2. V drugem delu revizije RIA 3

¹⁰ Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo, 7. 3. 2007, [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-preverjanja-ucinkov-predlaganih-predpisov-973/>], 11. 2. 2021 in Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (2) (v nadaljevanju: RIA 2), 24. 8. 2012, [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ucinki-sprejetih-predpisov-na-druzbo-ria2-1138/>], 11. 2. 2021.

pa smo preverili učinke veljavnih predpisov na 3 izbranih področjih in jih opisali v 3 ločenih revizijskih poročilih. Kot enega izmed področij revidiranja smo določili varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Predmet revizije so bile aktivnosti ministrstva na področju izvajanja analiz učinkov. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva na področju izvajanja analiz učinkov, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, v obdobju, na katero se nanaša revizija. Da bi izrekli mnenje, smo v reviziji preverili:

- **ali ministrstvo preverja učinke predlaganih predpisov na družbo;**
- **ali je ministrstvo učinkovito pri obravnavi in spremljanju področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.**

Prek odgovorov na ti 2 vprašanji bomo odgovorili na skupno vprašanje, ki smo si ga zastavili v vnovični reviziji RIA 3, in sicer **kako sprejemamo predpise v Republiki Sloveniji**.

Pri tem nam učinkovito urejanje področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami pomeni takšno pripravo, sprejemanje in spremljanje predvsem temeljnega predpisa, ki omogoča doseganje ciljev, ki si jih je resorni organ postavil na tem področju. Gre za Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami¹¹ (v nadaljevanju: ZVNDN), njegovo spremembo iz leta 2010¹² in na njegovi podlagi sprejeti resoluciji o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami¹³.

Poslovanje ministrstva na področju izvajanja analiz učinkov, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, smo ocenili s pomočjo naslednjih kriterijev učinkovitosti:

- ali so na ministrstvu naloge priprave predpisov določene transparentno in razumljivo,
- ali ministrstvo pri pripravi predpisov sodeluje z zunanjimi deležniki,
- ali ministrstvo spremlja izvajanje predpisov, ki sodijo v njegovo pristojnost,
- ali ministrstvo izvaja naknadne analize učinkov za zakone, ki so bili sprejeti po nujnem postopku,
- ali ministrstvo morebitne spremembe predpisov predlaga na podlagi spremljanja področja in predhodno izvedenih analiz,
- ali je priprava in sprejem sprememb predpisov potekala v skladu z akti, ki določajo postopek sprejemanja predpisov,
- ali se s predpisi na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami zasledujejo in dosejajo cilji, zaradi katerih so bili ti predpisi sprejeti.

¹¹ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10 in 21/18 – ZNOrg.

¹² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (v nadaljevanju: ZVNDN- B; Uradni list RS, št. 97/10).

¹³ V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bili v veljavi 2 resoluciji, in sicer Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015 (v nadaljevanju: nacionalni program 2009–2015; Uradni list RS, št. 57/09) in Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022 (v nadaljevanju: nacionalni program 2016–2022; Uradni list RS, št. 75/16).

Poslovanje revidiranja smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje revidiranja smo ocenili kot neučinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu v neskladju s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje revidiranja smo ocenili kot delno učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v enako pomembnem delu skladno oziroma neskladno s kriteriji za presojo učinkovitosti.

V reviziji nas je zanimala uporaba analize učinkov predlaganih predpisov, ki je eno od najbolj poznanih orodij pametne oziroma boljše regulacije. Uporabljali naj bi jo predvsem predlagatelji predpisov, saj omogoča sistematično ugotavljanje pozitivnih in negativnih učinkov, ki lahko upravičijo stroške sprejemanja in implementacije predpisa, predvsem pa lahko opravljena analiza učinkov pripomore k temu, da bo izbrana odločitev najprimernejša glede na razvojne cilje oziroma politike, ki naj bi jim sledila Republika Slovenija. Z naknadno analizo učinkov pa predlagatelji predpisov spremljajo učinke, na podlagi katerih lahko ugotavljajo izvrševanje predpisov, ki so jih pripravili in za katere so odgovorni.

1.4 Koga smo revidirali

Za revidiranja smo določili ministrstvo, ki je resorni organ, pristojen in s tem tudi odgovoren za opravljanje nalog na področjih obrambnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami¹⁴. Za učinkovitost ministrstva na področju izvajanja analiz učinkov, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

Tabela 1: Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Aleš Hojs, minister	do 20. 3. 2013
Roman Jakič, minister	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
Janko Veber, minister	od 18. 9. 2014 do 9. 4. 2015
mag. Dejan Židan, začasno odgovoren za vodenje ministrstva	od 9. 4. do 13. 5. 2015
Andreja Katič, ministrica	od 13. 5. 2015 do 13. 9. 2018
Karl Viktor Erjavec, minister	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Matej Tonin, minister	od 13. 3. 2020

¹⁴ 35. člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16).

1.5 Kako smo proučevali

Z revizijskim pristopom smo opredelili, na kakšen način bomo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja, da bi lahko odgovorili na glavno revizijsko vprašanje in posamezna podvprašanja revizije.

Na posamezna vprašanja revizije smo odgovorili z uporabo kvantitativnih in kvalitativnih metod in tehnik revidiranja, predvsem proučevanje, analiziranje in intervju, za analize pa smo uporabili tudi javno dostopne podatke. Zanimal nas je predvsem obstoj ustreznih dokumentov, pravnih in drugih podlag, opravili smo primerjavo z dejanskim stanjem na področju in z ravnanji revidiranja. Poleg ugotovitev in ocen iz obdobja, na katero se revizija nanaša, in o katerih smo v reviziji izrekli mnenje, smo zaradi boljšega razumevanja revizije in primerjav znotraj področja, ki so pomembna za njegovo celovito predstavitev, navajali tudi podatke izven obdobja, na katero se nanaša revizija, vendar to ni vplivalo na izrek mnenja.

2. Ali ministrstvo preverja učinke predlaganih predpisov

Da bi odgovorili na vprašanje, **ali ministrstvo preverja učinke predlaganih predpisov na družbo**, smo preverili, kako na ministrstvu poteka priprava predpisov in kako ministrstvo spremlja učinke predpisov.

2.1 Priprava predpisov

Ministrstvo je v obdobju od leta 2012 do leta 2018 pripravilo 69 predpisov iz pristojnosti državnega zbora in vlade, od tega 16 zakonov in resolucij in 53 podzakonskih aktov. V okviru priprave predpisov smo na ministrstvu preverili pristojnosti za pripravo predpisov, sodelovanje strokovnih služb znotraj ministrstva in sodelovanje ministrstva z drugimi deležniki, vključenimi v proces priprave predpisov.

2.1.1 Pristojnosti za pripravo predpisov

Pristojnosti posameznih notranjih organizacijskih enot ministrstva glede priprave predpisov določa Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za obrambo z organi v sestavi (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji in sistemizaciji ministrstva).

Z aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji ministrstva je določeno, da kabinet ministra sodeluje pri načrtovanju in oblikovanju pravnih in sistemskih rešitev, sodeluje z nevladnimi in drugimi organizacijami s posebnim poudarkom na organizacijah, ki delujejo v javnem interesu na področju obrambe, in skrbi za odnose z lokalnimi skupnostmi ter sodeluje z drugimi ministrstvi in državnimi organi. V postopek priprave predpisov je vključena tudi pravna služba, ki v sodelovanju z vsebinskimi nosilci posameznih področij¹⁵ in pristojnimi organizacijskimi enotami drugih ministrstev pripravlja in sodeluje pri pripravi predpisov in internih splošnih pravnih aktov s področja obrambe in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je v pripravo predlogov predpisov ministrstva pomembno vključena Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje (v nadaljevanju: uprava), ki kot organ v sestavi ministrstva opravlja upravne in strokovne naloge organiziranja, priprav in izvajanja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami¹⁶. V Aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Uprave RS za zaščito in reševanje (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji in sistemizaciji uprave) so naloge, povezane s pripravo predpisov, določene pri 4 od

¹⁵ Vsebinski nosilci posameznih področij so notranje organizacijske enote ministrstva in organi v sestavi, lahko pa vlogo vsebinskega nosilca prevzame tudi delovna skupina, ki jo imenuje minister. Vanjo so vključeni uradniki iz notranjih organizacijskih enot ministrstva, v čigar delovno področje sodijo vsebine takšnega predpisa, ter pravne službe, vodi pa jo običajno predstavnik kabineta ministra (državni sekretar).

¹⁶ V okviru ministrstva so poleg uprave organizirani še naslednji organi v sestavi: Generalštab Slovenske vojske, Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami in Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo, ki pa jih v tej reviziji nismo obravnavali (13. člen Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17 in 53/17).

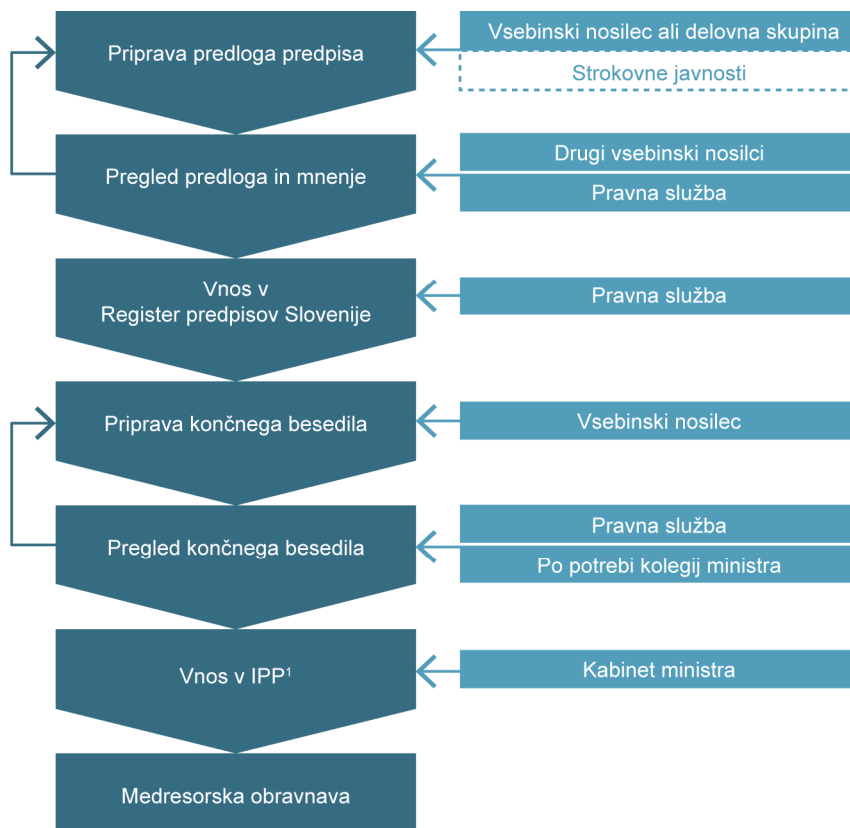
skupaj 5 glavnih notranjih organizacijskih enot uprave. Služba za podporo vodenju usklajuje pripravo zakonskih in podzakonskih aktov s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, pripravo predloga nacionalnega programa in predlogov letnih načrtov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter skrbi za uresničevanje nalog iz nacionalnih programov, ki so vključeni v sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. 3 notranje organizacijske enote¹⁷ pa imajo opredeljeno nalogo sodelovanja pri pripravi zakonskih in podzakonskih aktov s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, pri predlogu nacionalnega programa in pri predlogu letnih načrtov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, usklajevanju mnenj in pripomb na predloge zakonskih in podzakonskih aktov glede vsebine iz pristojnosti posameznega urada in sodelovanju pri pripravi področnih nacionalnih programov, predpisov in strategij.

Ugotovili smo, da v aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji ministrstva pri vsebinskih nosilcih posameznih področij naloge, povezane s pripravo vsebine predpisov, praviloma niso posebej navedene¹⁸, medtem ko so pri upravi te naloge bolj jasno opredeljene.

Na sliki 1 so prikazani postopek priprave predpisa na ministrstvu, ki ga je ministrstvo opisalo za potrebe revizije, in udeleženci v tem postopku.

¹⁷ Urad za preventivo, usposabljanje in mednarodno sodelovanje, Urad za operativno in Služba za splošne zadeve.

¹⁸ Izjemo predstavlja Sektor za načrtovanje znotraj Direktorata za obrambne zadeve, pri katerem je navedeno, da pripravlja in usklajuje izdelavo podzakonskih in drugih predpisov ter sodeluje pri pripravi gradiv drugih državnih organov, organizacij in inštitucij, ki se nanašajo na njegovo področje dela.

Slika 1: Postopek priprave predpisa na ministrstvu in upravi

Opomba: ¹⁾ IPP je oznaka za informacijsko rešitev, ki podpira postopek priprave predpisov (v nadaljevanju: IPP).

Vir: povzeto po podatkih ministrstva.

Ugotovili smo, da na ministrstvu v postopku priprave predpisa uporabljajo 2 glavni informacijski rešitvi, in sicer:

1. informacijsko rešitev za upravljanje z dokumentarnim gradivom (v nadaljevanju: IRDG) in
2. informacijsko podporo postopkom priprave predpisov (IPP).

Ministrstvo¹⁹ uporablja IRDG za celoten proces upravljanja z dokumentarnim gradivom in tudi v postopku priprave predloga predpisa in pri podajanju mnenj ministrstva na besedila predlogov zakonov, ki jih pripravljajo drugi resorji. Predvideno je, da je v IRDG zbrano gradivo, ki je nastalo v postopku priprave predpisa na ministrstvu in v postopku medresorskega usklajevanja ter na vladi.

Ko je besedilo predloga predpisa znotraj ministrstva usklajeno, ga v IRDG potrdi za to pristojna oseba na ministrstvu. Potrjeno besedilo predpisa nato shranijo na USB ključek in ga fizično prenesejo v IPP, ki se nahaja na drugem računalniku²⁰. Iz IPP se pošlje gradivo v medresorsko usklajevanje in se objavi

¹⁹ Izjemi sta uprava in Obveščevalno varnostna služba, ki je ena od organizacijskih enot ministrstva.

²⁰ IPP je modul, ki deluje znotraj okolja za upravljanje z dokumentarnim gradivom SPIS.

na spletnem portalu E-demokracija²¹. V IPP se vodi gradivo do konca postopka, torej do sklepa, s katerim vlada potrdi predlog zakona in ga pošlje v nadaljnjo obravnavo državnemu zboru. Po zagotovitvi ministrstva naj bi se vsa usklajevanja med deležniki evidentirala dvojno, tako v IPP kot tudi v IRDG.

Na upravi uporabljajo samostojno aplikacijo za upravljanje z dokumentarnim gradivom (v nadaljevanju: DGZR), enako rešitev le z drugim poimenovanjem (v nadaljevanju: ORDG) pa uporablja tudi Obveščevalna varnostna služba. Ključni razlog za uporabo oziroma uvedbo informacijske rešitve IRDG namesto informacijske rešitve SPIS, ki jo sicer za ravnanje z dokumentarnim gradivom v večji meri uporablja javna uprava, je bil tehnološke narave²².

Na upravi uporabljajo samostojno računalniško omrežje zaščite in reševanja, ki je vključeno v komunikacijsko omrežje državnih organov HKOM, medtem ko je v intranet omrežje ministrstva vključena manj kot četrtina vseh uslužbencev uprave. Zato so ocenili, da je bila samostojna postavitev aplikacije za dokumentiranje veliko bolj smotrna, cenejša in prijaznejša do uporabnikov. Na ministrstvu menijo, da so vse 3 obstoječe rešitve IRDG, DGZR in ORDG tehnološko naprednejše, stroškovno sprejemljivejše in uporabniško prijaznejše od informacijske rešitve SPIS.

Pri pripravi predlogov predpisov, ki smo jih preverili v reviziji, smo ugotovili, da so bili v več primerih dokumenti evidentirani v različnih informacijskih rešitvah, pa tudi v več informacijskih rešitvah hkrati²³, nekateri dokumenti pa tudi niso bili evidentirani. Dokumentacija, vezana na pripravo predpisa, tako ni v celoti urejena na način, ki bi omogočal transparenten časovni in vsebinski pregled priprave predpisa.

2.1.2 Sodelovanje pri pripravi predpisov

Pri pripravi predpisov lahko ministrstva tudi medsebojno sodelujejo. Poleg tega je ministrstvom pri pripravi predpisov vsekakor dobrodošla pomoč javnosti, civilne družbe ali posameznih strokovnjakov izven uprave, vendar ti ne morejo in ne smejo opravljati nalog namesto njih, saj nimajo celovitega vpogleda v stanje na področju. Kot navaja Resolucija o normativni dejavnosti²⁴ (v nadaljevanju: ReNDej), ti subjekti tudi niso in ne morejo biti odgovorni za kasnejše izvajanje in razlaganje posameznih rešitev.

2.1.2.1 Sodelovanje javnosti

Javnosti se lahko v postopek sprejemanja zakonov vključujejo na različne načine. Državno upravo zavezujejo k vključevanju javnosti v postopke odločanja številni predpisi in drugi dokumenti, kot so

²¹ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija.html>], 11. 2. 2021.

²² Ministrstvo se je že pred odločitvijo za IRDG odločilo za Microsoft Exchange platformo in ne za IBM Lotus Notes Domino platformo, ki jo sicer uporablja javna uprava. Menijo, da so na ta način tudi zagotovili usklajenost z Natovimi standardnimi platformami, poleg tega rešitev IRDG deluje v spletnem okolju, zaradi centralne postavitve pa menijo, da je cenejša in tudi prijaznejša do uporabnikov.

²³ Praviloma je bilo tako, da so bili dokumenti, ki so bili evidentirani v IPP, evidentirani tudi v IRDG. V več primerih pa so bili dokumenti evidentirani samo v eni od informacijskih rešitev (IRDG, IPP ali DGZR).

²⁴ Uradni list RS, št. 95/09.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja²⁵, Poslovnik Vlade Republike Slovenije²⁶ (v nadaljevanju: poslovnik vlade) in ReNDej. Sodelovanje z javnostmi je od leta 2008 opredeljeno tudi v Priročniku za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti²⁷, ki ga je pripravilo Ministrstvo za javno upravo. V postopku sprejemanja predpisov se sodelovanje z javnostmi zagotavlja prek spletnega portala E-demokracija, poleg tega pa so predlogi predpisov običajno objavljeni na spletnih straneh pripravljavcev oziroma predlagateljev.

V fazi priprave predpisa znotraj ministrstva je možna predhodna pridobitev mnenja javnosti, zlasti strokovne, pa tudi posameznih drugih ministrstev, če se vsebina predpisa nanaša na njihovo delovno področje. Predloge predpisov ministrstvo praviloma posreduje v mnenje javnostim, razen v izjemnih primerih, ki jih določa poslovnik vlade. Osnutke oziroma predloge predpisov v skladu z ReNDej objavijo na portalu E-demokracija ter hkrati tudi na spletnih straneh ministrstva oziroma uprave. Ocena in s tem odločitev o upoštevanju morebitnih prejetih pripomb in predlogov javnosti kot tudi drugih ministrstev je v pristojnosti vsebinskih nosilcev.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami pripravilo 4 predloge predpisov, in sicer:

- v letu 2012 predlog sprememb in dopolnitev Zakona o varstvu pred požarom²⁸,
- v letu 2016 predlog nacionalnega programa 2016–2022 in
- v letu 2018 dva predloga dopolnitve Zakona o gasilstvu²⁹.

Preverili smo, ali je ministrstvo pri pripravi teh predpisov sodelovalo z javnostmi, in ugotovili, da je ministrstvo v fazi medresorskega usklajevanja sodelovalo z drugimi ministrstvi in zainteresirano javnostjo. Pri pripravi predloga nacionalnega programa 2016–2022 pa je sodelovanje z zunanjimi deležniki potekalo tudi že prej, to je v fazi priprave nacionalnega programa, ki je potekala znotraj ministrstva oziroma uprave. Ministrstvo je predloge predpisov in nacionalnega programa 2016–2022 pripravilo samostojno in za ta namen ni angažiralo zunanjih izvajalcev. Iz dokumentacije izhaja, da tudi sicer ministrstvo predpise pripravlja samo.

Pri pripravi predloga spremembe in dopolnitve Zakona o varstvu pred požarom smo ugotovili, da je ministrstvo v fazi medresorskega usklajevanja posredovalo predlog sprememb in dopolnitev zakona v mnenje posameznim državnim organom³⁰ in tudi drugi strokovni javnosti³¹. V gradivu, ki je bilo

²⁵ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

²⁶ Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14.

²⁷ [URL: http://mju.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/NVO/Prirocnik_sodelovanje_javnosti_slo.pdf], 11. 2. 2021.

²⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred požarom, Uradni list RS, št. 83/12.

²⁹ Prvi predlog dopolnitve zakona o gasilstvu, ki je bil pripravljen v obdobju, na katero se nanaša revizija, v državnem zboru ni bil sprejet. Drugi predlog, ki ga je ministrstvo v vladni postopek vložilo v novembru 2018, pa je bil sprejet v letu 2019. Gre za Zakon o dopolnitvi Zakona o gasilstvu, Uradni list RS, št. 23/19.

³⁰ Ministrstvu za finance, Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, Ministrstvu za pravosodje in javno upravo, Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljevanju: služba vlade za zakonodajo).

³¹ Gasilski zvezi Slovenije, Združenju slovenskih poklicnih gasilcev, Slovenskemu združenju za požarno varnost ter Inženirski zbornici Slovenije in Slovenskemu združenju za varstvo pred požarom.

posredovano v obravnavo na vlado, je navedeno, da so bili v pripravo zakona vključeni tudi nekateri drugi deležniki, vendar pa smo ugotovili, da dokumentacija o tem ni v celoti evidentirana v zbirki dokumentarnega gradiva. V gradivu, ki je bilo posredovano na vlado, je navedeno še, da je bil predlog zakona objavljen na spletni strani ministrstva, česar pa v reviziji nismo mogli potrditi, saj tudi ministrstvo ni predložilo ustreznih dokazil, kakor tudi ne, ali je bil predlog zakona objavljen na portalu E-demokracija, saj ministrstvo ni predložilo ustreznih dokazil.

Prvi predlog dopolnitve Zakona o gasilstvu je ministrstvo objavilo na portalu E-demokracija in na svojih spletnih straneh. Po navedbah iz gradiva za obravnavo na vladi je bil predlog dopolnitve zakona objavljen tudi na spletni strani uprave, česar v reviziji tudi nismo mogli potrditi, saj ministrstvo ni predložilo ustreznih dokazil. Predlog je bil v fazi medresorskega usklajevanja posredovan tudi v mnenje strokovni javnosti³².

Tudi v postopek sprejemanja nacionalnega programa 2016–2022 je bilo v fazi medresorskega sodelovanja vključenih več ministrstev in drugih organizacij. Več o postopku priprave nacionalnega programa 2016–2022 je v točki 3.2.1 tega poročila.

Ugotovili smo tudi, da je ministrstvo pri pripravi omenjenih 2 sprememb in dopolnitev zakonov v fazi medresorskega usklajevanja določilo zunanjim deležnikom oziroma javnostim približno teden dni časa za podajo pripomb na pripravljene predloge, čeprav ReNDej kot minimalno priporočilo določa, naj sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov traja praviloma od 30 do 60 dni, izjema so predlogi predpisov, pri katerih sodelovanje po naravi stvari ni mogoče. Zasledili smo 2 odgovora, ko sta zunanja deležnika opozorila, da je na voljo le malo časa za podajo pripomb.

2.1.2.2 Medresorska delovna skupina

Ministrstvo ima svojega predstavnika tudi v stalni medresorski delovni skupini Vlade Republike Slovenije za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti (v nadaljevanju: medresorska delovna skupina), ki je bila ustanovljena v letu 2013. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je bila njena sestava večkrat spremenjena oziroma prenovljena. Stalno medresorsko delovno skupino sestavljajo strateški svet in operativna skupina. V strateškem svetu stalne medresorske delovne skupine ministrstvo nima svojega predstavnika.

Strateški svet vodi, koordinira, usmerja in nadzoruje aktivnosti s področja boljše zakonodaje v državni upravi, obravnava in potrjuje strateške usmeritve s področja boljše zakonodaje in odprave administrativnih ovir, potrjuje predloge ukrepov za dopolnitev enotne zbirke, akcijske načrte in druge izvedbene dokumente s področja boljše zakonodaje, obravnava in potrjuje predloge, ki jih v obravnavo poda operativna delovna skupina, usmerja in nadzira delo operativne delovne skupine.

Predstavnik ministrstva je vključen v operativno skupino, ki je del medresorske delovne skupine, kot koordinator za področje obrambe, imenovani pa sta še 2 namestnici koordinatorja. Koordinatorji in njihovi namestniki med drugim koordinirajo naloge za realizacijo ukrepov iz enotne zbirke ukrepov

³² Sindikatu poklicnega gasilstva Slovenije, Skupnosti občin Slovenije, Združenju občin Slovenije in Združenju mestnih občin Slovenije.

in nalog s širšega področja boljše zakonodaje³³ na resornem ministrstvu. Več o nalogah in delovanju medresorske delovne skupine je predstavljeno v revizijskem poročilu vnovične revizije RIA3.

Koordinator, ki zastopa ministrstvo v medresorski delovni skupini, prihaja iz pravne službe ministrstva. Ministrstvo načela priprave boljših predpisov in dobre prakse iz operativne delovne skupine prenaša vsebinskim nosilcem priprave predpisov ob pravnosistemski in nomotehnični presoji predlogov predpisov, ki jih pravna služba prejme v pregled, prek podajanja vsebin namestnikom ali neposredno posameznim pripravljavcem predpisov in s sodelovanjem pri vključevanju predstavnikov ministrstva v razne oblike usposabljanj na temo priprave boljših predpisov.

Ocenjujemo, da je za pripravo jasnejših predpisov smiselno, da ima ministrstvo v medresorski delovni skupini predstavnika, ki prihaja iz pravne službe in je vključen v postopek priprave predpisov na ministrstvu. Kot pozitivno ocenjujemo tudi, da namestnici koordinatorja zastopata vsebinska področja ministrstva, in sicer ena področje obrambe in ena področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Pri tem pa opozarjamo, da so dejanski učinki sodelovanja v medresorski delovni skupini v pretežni meri odvisni od obravnavanih tematik v tej skupini, na kar pa ministrstvo lahko vpliva v omejenem obsegu.

2.1.3 Uporaba MSP testa

Skladno s sklepom vlade morajo predlagatelji predpisov od leta 2017 ob predložitvi predloga zakona v vladno obravnavo priložiti tudi MSP test. Gre za celovito presojo posledic zakona na gospodarstvo, predvsem na mala in srednje velika podjetja. Izjemo predstavljajo predlogi zakonov, ki so obravnavani po nujnem postopku.

Ugotovili smo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ministrstvo MSP test izvedlo ob pripravi prvega predloga dopolnitve Zakona o gasilstvu. Vplivi predlagane spremembe zakona na gospodarstvo z MSP testom niso bili ugotovljeni.

2.2 Spremljanje učinkov predpisov

V okviru spremljanja učinkov predpisov smo preverili, na kakšen način ministrstvo spremlja izvajanje predpisov, ki sodijo v njegovo pristojnost, ter ali je ministrstvo izvajalo naknadne analize učinkov za zakone, ki so bili sprejeti po nujnem postopku.

2.2.1 Spremljanje izvajanja predpisov

Naloga spremljanja izvajanja predpisov je opredeljena v aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji ministrstva, in sicer pri posameznih notranjih organizacijskih enotah. To nalogo imajo: vodstvo ministrstva, sekretariat generalnega sekretarja, v okviru katerega deluje pravna služba, ki

³³ Enotni dokument za boljše zakonodajno in poslovno okolje ter dvig konkurenčnosti, ki se je kasneje preimenoval v Enotno zbirko ukrepov za boljše zakonodajno in poslovno okolje ter dvig konkurenčnosti.

v sodelovanju z vsebinskimi nosilci posameznih področij in pristojnimi organizacijskimi enotami drugih ministrstev pripravlja in sodeluje pri pripravi predpisov ter spremlja njihovo uresničevanje, ter direktorati in druge notranje organizacijske enote ministrstva. Druge notranje organizacijske enote in organi v sestavi ministrstva spremljajo izvajanje sprejetih predpisov iz pristojnosti ministrstva, in sicer: v okviru sprotne spremljanja izvajanja predpisov, ob pripravi predlogov predpisov, na podlagi morebitnih predlogov zainteresirane javnosti ter tudi v okviru aktivnosti medresorske delovne skupine vlade. V okviru slednje so na ministrstvu v obdobju, na katero se nanaša revizija, preverjali predvsem, ali so predpisi iz delovnega področja ministrstva ustvarjali nesorazmerna administrativna bremena za posameznike ali gospodarstvo.

Z namenom zmanjševanja administrativnih bremen in za zmanjšanje zakonodajnih bremen je vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, sprejela 2 programska dokumenta³⁴. V okviru tega naj bi ministrstvo pregledalo predpise na področju obrambe, in sicer z vidika, ali ti ustvarjajo nesorazmerna administrativna bremena za posameznika ali gospodarstvo. Ministrstvo je leta 2010, pred sprejemom programskih dokumentov za zmanjševanje administrativnih bremen, pri zunanjem izvajalcu naročilo in tudi pridobilo oceno administrativnega bremena za Zakon o varstvu pred požarom³⁵. S pisnim dokazilom, iz katerega bi izhajalo, da je ministrstvo pregledalo predpise s svojega področja delovanja, pa ministrstvo ne razpolaga.

Ugotovili smo, da je ministrstvo v preteklih letih predlagalo spremembe nekaterih predpisov z namenom, da bi realizirali nekatere poenostavitve na področju administrativnih in zakonodajnih bremen. Tako so bile v posameznih predpisih ukinjene tiste določbe, ki naj bi po oceni ministrstva ustvarjale nesorazmerna administrativna bremena za posameznika ali gospodarstvo. Gre za 3 primere:

- opustitev izdaje požarnih soglasij v postopkih pridobivanja gradbenega dovoljenja³⁶;
- nadomestitev nekaterih oblik fizičnega varovanja na vodnih atrakcijah³⁷, kjer je bila prej obvezna prisotnost reševalcev iz vode oziroma redarjev, s tehničnimi rešitvami, kar je za lastnike oziroma upravljavce kopališč pomenilo finančni prihranek ob nezmanjšani ravni varstva pred utopitvami³⁸;
- poenostavitev postopkov zaščite in reševanja; z Uredbo o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja³⁹ je vlada zmanjšala obveznosti nosilcev načrtovanja z bistveno poenostavljenimi postopki načrtovanja zaščite in reševanja za primer naravnih in drugih nesreč, vključno z usklajevanjem načrtov.

³⁴ Akcijski program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za obdobje 2012–2013 in Enotni dokument za boljše zakonodajno in poslovno okolje ter dvig konkurenčnosti.

³⁵ Ocena administrativnih stroškov Zakon o varstvu pred požarom (ZVPoz), 2010.

³⁶ 18. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred požarom.

³⁷ Na primer na toboganih, plezalih nad vodo, napravah za skoke v vodo in podobno.

³⁸ 1. in 2. člen Pravilnika o dopolnitvah Pravilnika o ukrepih za varstvo pred utopitvami na kopališčih, Uradni list RS, št. 22/13.

³⁹ Uradni list RS, št. 24/12 in 78/16.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je imelo ministrstvo v načrtu še eno poenostavitev, in sicer ukinitve obveznosti izdelave požarnih redov za samozaposlene osebe, ki opravljajo dejavnost v objektih, ki imajo zelo nizko do srednjo požarno ogroženost. Rok za izvedbo aktivnosti je konec leta 2021⁴⁰.

Ministrstvo se na področju obrambe ne srečuje pogosto s predlogi za poenostavitve normativne ureditve oziroma zmanjševanje administrativnih bremen, tovrstne obremenitve so po njegovi oceni bolj izjema kot pravilo.

Po oceni računskega sodišča je treba ob pripravi predpisa ali njegove spremembe temeljito razmisliti ter proučiti vse vidike in posledice, ki jih bo prinesel načrtovan predpis oziroma njegova sprememba, in ne zgolj zmanjšanja administrativnega bremena. Pomembno je, da ministrstvo tudi v fazi izvajanja predpisa redno spremlja njegovo izvrševanje, obravnava morebitne predloge sprememb ali pomisleke, ki jih podajajo različne, še posebej strokovne javnosti, in da se do njih tudi opredeli, če je treba tudi na način, da ponovno prouči, ali je predpis oziroma njegova sprememba dosegla želeni učinek tudi v praksi, ter po potrebi ustrezno ukrepa. Določeni ukrepi, ki so uvedeni zgolj z namenom odprave administrativnih ovir, se namreč lahko izkažejo kot vsebinsko škodljivi.

2.2.2 Spremljanje učinkov predpisov na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

V reviziji smo preverili še, ali je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremljalo učinke predpisov na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji uprave določa, da notranje organizacijske enote uprave skrbijo za normativno ureditev področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, da sodelujejo in usklajujejo pripravo zakonskih in podzakonskih aktov ter strateških dokumentov na tem področju in skrbijo za uresničevanje nalog iz nacionalnega programa. Določeno je tudi, da opravljajo naloge spremljanja na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki med drugim vključujejo strokovne in razvojne naloge na tem področju, analiziranja, oblikovanja in vzdrževanja zbirke podatkov o naravnih in drugih nesrečah, priprave podlag za načrtovanje izvajanja zaščitnih ukrepov, dajanja smernic in mnenj k državnim in drugim prostorskim aktom.

Ugotovili smo, da je uprava v obdobju, na katero se nanaša revizija, v okviru spremljanja učinkov predpisov pripravila analizo stanja na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki je sestavni del nacionalnega programa 2016–2022. V analizi stanja je bilo ugotovljeno, katera področja uspešno delujejo, kje je bil dosežen napredek pa tudi na katerih področjih stanje ni zadovoljivo. Ministrstvo je na podlagi te analize in temeljnega poslanstva sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter uresničitve cilja, ki določa, da je cilj varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami zmanjšanje števila nesreč ter preprečitev oziroma zmanjšanje žrtev in drugih posledic teh nesreč, oblikovalo cilje v nacionalnem programu 2016–2022. Ti so bili, po zagotovitvi ministrstva, oblikovani tudi z namenom doseganja pogojev za izvajanje temeljnih nalog sistema varstva pred naravnimi in

⁴⁰ [URL: <https://enotnazbirkaukrepov.gov.si/realizacija-ukrepov/ukrep/594>], 11. 2. 2021.

drugimi nesrečami. Več o oblikovanju in doseganju ciljev nacionalnega programa 2016–2022 ter ugotovljenih pomanjkljivosti navajamo v točki 3.3 tega poročila.

Ob veliki nesreči ministrstvo v sodelovanju z drugimi deležniki izvede analizo sodelujočih pri ukrepanju, v kateri se oblikujejo predlogi za izboljšanje tako na sistemski kot operativni ravni. Ugotovili smo, da je ministrstvo ob naravni nesreči žledoloma leta 2014 pripravilo analizo, v kateri so predstavljene ugotovitve tistih, ki so bili vključeni v ukrepanje. V analizi so predstavljene tudi pomanjkljivosti v sistemu zaščite in reševanja in predlogi za izboljšanje stanja, vključno s predlogi za spremembe in dopolnitve pravnih podlag. Tak način spremljanja področja lahko ocenimo kot primeren, tudi zato ker ministrstvo samo izvede analizo nesreče.

Pri tem pa smo ugotovili, da bi bila dodana vrednost tovrstnih analiz še večja, če bi analize vsebovale tudi takšen načrt nadaljnjih potrebnih aktivnosti, iz katerega bi bilo razvidno, kdo so nosilci posameznih nalog in kdaj je predvideno, da se bodo te naloge realizirale, česar pa analiza v primeru žledoloma ni vsebovala. Po oceni računskega sodišča pa je to nujno potrebno, saj se tako določijo pristojnosti, odgovornosti in roki za izvedbo nalog, s čimer se omogoči tudi spremljanje uspešnosti njihovega uresničevanja.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v sodelovanju z upravo v letu 2020 ob prenovi Državnega načrta zaščite in reševanja ob pojavu epidemije oziroma pandemije nalezljive bolezni pri ljudeh, pripravilo Poročilo o aktivnostih zaščite, reševanja in pomoči ob pojavu bolezni COVID-19 in ukrepe za izboljšanje odziva. Pri ukrepih, ki so predvideni za posamezne ugotovljene slabosti, so določili nosilce ukrepov in sodelujoče organe pri izvedbi posameznega ukrepa, vključno z roki za izvedbo, s čimer je ministrstvo nadgradilo dosednji način poročanja, omogočilo pa je tudi spremljanje uspešnosti uresničevanja načrtovanih ukrepov. Obe gradivi je ministrstvo predložilo v obravnavo vladi, ki ju je nato v drugi polovici julija 2020 tudi sprejela.

Računsko sodišče v tej reviziji ni presojalo vsebinske kakovosti sprejetih gradiv.

V reviziji smo preverili še, ali je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, naredilo oceno učinkov sprejete spremembe krovnega zakona na področju naravnih in drugih nesreč, s katero bi preverilo, ali je bil cilj spremembe zakona, ki je bila sprejeta leta 2010, dosežen. Ugotovitve so navedene v točki 3.3 tega poročila.

2.2.3 Naknadne analize učinkov

Pri predlogih zakonov, za katere se predlagata obravnava in sprejem po nujnem postopku zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, se presoja posledic, ki jih zaradi nujnosti ukrepanja ni mogoče v celoti opravi ob pripravi predloga, opravi po 2 letih izvajanja predpisa. Z njo se seznanita državni zbor in širša javnost⁴¹. Za obdobje, na katero se nanaša revizija, smo preverili, ali ministrstvo posebej spremlja zakone, sprejete po nujnem postopku, in za njih izvaja naknadne

⁴¹ Sedmi odstavek VI. poglavja ReNDej.

analize učinkov, kot to določa poslovnik vlade. Ta določa, da se po dvoletnem izvajanju sprejetega zakona pripravi poročilo o presoji posledic na posameznih področjih.

Vlada je sprejela Poročilo o presoji posledic zakonov, sprejetih po nujnem postopku med 4. 6. 2010 in 31. 12. 2014 (v nadaljevanju: poročilo 2014), Poročilo o presoji posledic zakonov, sprejetih po nujnem postopku med 1. 1. 2015 in 31. 12. 2015 (v nadaljevanju: poročilo 2015) in Poročilo o presoji posledic zakonov, sprejetih po nujnem postopku med 1. 1. 2016 in 31. 12. 2016 (v nadaljevanju: poročilo 2016).

V obdobju, ki ga obsegajo vsa 3 poročila, je bilo sprejetih po nujnem postopku 184 zakonov, v obdobju, na katerega se nanaša revizija, pa 147 zakonov.

Iz poročila 2014 izhaja, da je bilo v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014⁴² po nujnem postopku sprejetih 99 zakonov⁴³, nobeden med njimi iz pristojnosti ministrstva.

Iz poročila 2015 izhaja, da je bilo v obdobju med 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 po nujnem postopku sprejetih 34 zakonov, med njimi tudi zakon iz pristojnosti ministrstva, ki ga podrobneje obravnavamo v nadaljevanju.

Iz poročila 2016 pa izhaja, da je bilo v obdobju med 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016 po nujnem postopku sprejetih 14 zakonov, od teh nobeden iz pristojnosti ministrstva.

Ugotovili smo, da je bil iz pristojnosti ministrstva po nujnem postopku v državnem zboru sprejet 1 zakon, in sicer je bil leta 2015 sprejet Zakon o dopolnitvi Zakona o obrambi⁴⁴, ki je bil dopolnjen na način⁴⁵, da lahko pripadniki Slovenske vojske, če to zahtevajo varnostne razmere, na podlagi odločitve državnega zbora, sprejete z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, izjemoma, sodelujejo s policijo pri širšem varovanju državne meje.

Po dveletnem izvajanju zakona je vlada sprejela poročilo 2015, kamor je bilo vključeno tudi poročilo ministrstva o presoji posledic Zakona o dopolnitvi Zakona o obrambi. Pri presoji posledic tega zakona je navedeno, da sprejeti zakon nima neposrednih finančnih posledic, da pa bi te nastale v primeru odločitve državnega zbora, da pripadniki Slovenske vojske sodelujejo skupaj s policijo pri širšem varovanju državne meje. Pri presoji posledic tega zakona za druga področja je bilo navedeno še, da ima zakon pozitiven vpliv na zagotavljanje nacionalne varnosti in da je dosegel svoj namen, pri presoji vpliva na druga področja pa je bilo označeno, da zakon nanje ne vpliva (presoja posledic za okolje, gospodarstvo, za socialno področje in podobno).

⁴² Iz poročila 2014 smo upoštevali le zakone, sprejete po nujnem postopku za leta 2012, 2013 in 2014.

⁴³ V obdobju, na katero se nanaša celotno poročilo, pa je bilo po nujnem postopku sprejetih 136 zakonov.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 95/15.

⁴⁵ Dodan je bil 37.a člen.

3. Ali je ministrstvo učinkovito pri obravnavi in spremljanju področja

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je bilo ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, učinkovito pri obravnavi in spremljanju področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, smo preverili:

- ali je ministrstvo za področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami predlagalo kakšno spremembo predpisov in kateri so bili razlogi za spremembe;
- ali je postopek priprave in sprejema spremembe predpisa potekal v skladu z akti, ki določajo postopek sprejemanja predpisov, in
- ali se s predpisi na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami zasledujejo in dosegaajo cilji, zaradi katerih so bili ti predpisi sprejeti.

Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je podsistem nacionalne varnosti, katerega cilj je zmanjšanje števila nesreč oziroma njihovih posledic. Krovni zakon na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je ZVNDN, ki je stopil v veljavo 29. 10. 1994⁴⁶. Do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, je bil zakon 6-krat spremenjen in dopolnjen⁴⁷, od tega je šlo v 2 primerih za vsebinsko spremembo in dopolnitev prav tega zakona, v ostalih 4 so bile spremembe posledica sprememb drugih zakonov⁴⁸.

ZVNDN ureja varstvo ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami. Cilj varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je zmanjšanje števila nesreč ter preprečitev oziroma zmanjšanje žrtev in drugih posledic teh nesreč. Zadnja vsebinska sprememba zakona je bila sprejeta leta 2010 in začela veljati konec istega leta, leta 2016 pa je bil za to področje sprejet nov nacionalni program.

Poleg ZVNDN posamezna področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami urejajo še drugi zakoni, in sicer Zakon o varstvu pred požarom⁴⁹ (v nadaljevanju: ZVPoz), Zakon o gasilstvu⁵⁰, Zakon o Rdečem križu Slovenije⁵¹ in Zakon o varstvu pred utopitvami⁵². Odprava posledic naravnih nesreč je urejena z Zakonom o odpravi posledic naravnih nesreč⁵³. Področje ureja tudi več podzakonskih

⁴⁶ Uradni list RS, št. 64/94.

⁴⁷ Zakon je bil spremenjen z Zakonom o materialni dolžnosti (Uradni list RS, št. 87/01), Zakonom o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02), Zakonom o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/04), Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 28/06), ZVNDN-B in Zakonom o nevladnih organizacijah (Uradni list RS, št. 21/18).

⁴⁸ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil ZVNDN le 1-krat spremenjen zaradi uveljavitve novega zakona, pri čemer je bila sprememba le redakcijske narave.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 9/11, 83/12 in 61/17 – GZ.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo.

⁵¹ Uradni list RS, št. 7/93 in 79/10.

⁵² Uradni list RS, št. 42/07 – uradno prečiščeno besedilo in 9/11.

⁵³ Uradni list RS, št. 114/05 – uradno prečiščeno besedilo, 90/07, 102/07, 40/12 – ZUJF in 17/14.

aktov in predpisov, na podlagi ZVNDN je bilo izdanih 127 aktov⁵⁴ (uredbe, pravilniki, sklepi, odlok, odredba, navodila).

V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila pomembna še 2 programska dokumenta s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, in sicer nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki je veljal v obdobju med letoma 2009 in 2015, in nacionalni program, ki velja za obdobje med letoma 2016 in 2022⁵⁵.

Država in lokalne skupnosti organizirajo varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami kot enoten in celovit sistem v državi. Sistem varstva obsega programiranje, načrtovanje, organiziranje, izvajanje, nadzor, financiranje ukrepov ter dejavnosti za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Odgovore na zastavljena vprašanja smo pridobili s proučevanjem ZVNDN in nacionalnega programa 2016–2022.

3.1 Predlog za spremembo ZVNDN in nacionalni program 2016–2022

3.1.1 ZVNDN

Leta 2010 je bila sprejeta zadnja vsebinska sprememba ZVNDN. Ministrstvo je pripravilo spremembo ZVNDN zato, da bi rešilo določene težave, ki jih je zaznalo na področju izvajanja zakona. Ministrstvo je namreč ugotovilo, da je treba v zakonu dopolniti rešitve, povezane s statusom pripadnikov civilne zaščite, zlasti pa državljanov, ki prostovoljno sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči predvsem z vidika urejanja razmerij z njihovimi delodajalci. Temeljni cilj spremembe je bila ustreznejša ureditev statusa reševalcev in izpopolnitev razmerja do njihovih delodajalcev. Po mnenju ministrstva je sprememba zakona predstavljala prispevek k uresničevanju usmeritve iz nacionalnega programa 2009–2015, ki je določala, da bodo proučene možnosti za ustrezno stimuliranje delodajalcev, tako da ti ne bodo omejevali delovanja njihovih zaposlenih na področju opravljanja nalog zaščite, reševanja in pomoči. Ministrstvo je navedlo, da so na podlagi analize stanja, predlaganih sprememb in dopolnitev s strani deležnikov⁵⁶ pripravili spremembe zakona. Še druge težave, ki jih je želelo ministrstvo rešiti s spremembo zakona, so bile predstavljene in utemeljene

⁵⁴ V število so vključene tudi spremembe predpisov.

⁵⁵ Več v opombi 13.

⁵⁶ Ministrstva, Združenje mestnih občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije, Gospodarska zbornica Slovenije.

v vladnem gradivu. Za predlog sprememb zakona je ministrstvo ocenilo finančne in tudi nekatere druge posledice zakona⁵⁷. Več o doseganju ciljev spremembe zakona je v točki 3.3 tega poročila.

3.1.2 Nacionalni program 2016–2022

Pripravo in sprejem nacionalnega programa določa ZVNDN, v skladu s katerim se cilji, politika in strategija varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v državi določajo z nacionalnim programom varstva pred naravnimi in drugimi nesrečam za najmanj 5 let. V skladu s Poslovnikom državnega zbora⁵⁸ se nacionalne programe na posameznih področjih sprejema z resolucijami, za sprejem katerih je pristojen državni zbor. ZVNDN določa tudi vsebino nacionalnega programa⁵⁹ in pripravo letnih načrtov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, v katerih se razčlenijo naloge iz nacionalnega programa⁶⁰.

3.2 Postopek priprave in sprejema nacionalnega programa 2016–2022

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se ZVNDN ni vsebinsko spreminjal, je pa državni zbor v letu 2016 sprejel nacionalni program 2016–2022. Zato smo v reviziji preverili postopek priprave nacionalnega programa, postopek obravnave na vladi in opisali postopek sprejema v državnem zboru po javno dostopnih dokumentih.

3.2.1 Pripravljalni del

Uprava je v fazi priprave predloga nacionalnega programa 2016–2022 v začetku leta 2015 pozvala ministrstva in 16 drugih deležnikov, da pripravijo prispevke za vključitev v nacionalni program. Ti naj bi vključevali analizo stanja na področju pristojnosti posamezne organizacije, predloge ciljev in načine za njihovo uresničitev. Njihove predloge je uprava po lastni presoji vključila v pripravo predloga nacionalnega programa 2016–2022.

⁵⁷ Ministrstvo je na primer predvidelo, da ne bodo nastali dodatni administrativni postopki ali administrativna bremena, saj se bodo v postopku uveljavljanja refundacij nadomestil plač in drugih povračil uporabljali obstoječi postopki, isti bodo tudi organi, ki sodelujejo v teh postopkih, dodatni kadri ne bodo potrebni, niti spreminjanje organizacije obstoječih organov. Zakon bo neposredno in pozitivno vplival na odnos delodajalcev do odsotnosti z dela zaradi usposabljanja ali opravljanja nalog zaščite, reševanja in pomoči pri njih zaposlenih delavcev, ki so pripadniki civilne zaščite ali prostovoljni reševalci. Posebej pozitivno bo predlagana sprememba prispevala k urejanju odnosov med delodajalci in reševalci v tistih primerih, ko delodajalci zaposlujejo majhno število delavcev, med katerimi so tudi reševalci.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17.

⁵⁹ Nacionalni program obsega: stanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami; temeljne cilje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v obdobju, ki ga obsega nacionalni program; razvoj opazovalnih, informacijskih, komunikacijskih, logističnih in drugih sistemov za potrebe zaščite, reševanja in pomoči; razvoj preventivnih dejavnosti; razvoj zmogljivosti ter sil za zaščito, reševanje in pomoč; usmeritve za izobraževanje in usposabljanje; usmeritve za razvojno in raziskovalno delo; zagotavljanje finančnih in drugih sredstev.

⁶⁰ Letni načrt izdelava uprava v sodelovanju z ministrstvi in vladnimi službami, sprejme pa ga vlada.

3.2.2 Postopek na vladi

Predlog nacionalnega programa 2016–2022 je ministrstvo pred obravnavo na vladi medresorsko uskladilo, in sicer ga je v usklajevanje poslalo 2-krat, poleg tega pa ga je poslalo tudi drugim deležnikom, ki so bili v pripravo nacionalnega programa vključeni že v fazi priprave njegovega predloga na upravi. V prvem usklajevanju je služba vlade za zakonodajo ministrstvu posredovala odgovor, da ima na gradivo zgolj nomotehnične⁶¹ pripombe. V drugem krogu medresorskega usklajevanja zato ministrstvo gradiva ni posredovalo v ponovno mnenje službi vlade za zakonodajo, saj glede na prvo mnenje ni bilo potrebe po ponovnem pošiljanju in usklajevanju gradiva s službo vlade za zakonodajo.

Ministrstvo za finance je podalo pripombe na prvi predlog gradiva. Pripombe so se nanašale na pomanjkljiv prikaz finančnih posledic in na besedilo predloga nacionalnega programa 2016–2022 v delu, ki se je nanašal na ugodnejšo obravnavo delodajalcev, ki zaposlujejo določeno skupino ljudi (prostovoljne reševalce). Ministrstvo za finance je menilo, da ocena finančnih posledic ni narejena dovolj jasno in celovito⁶². Tudi v drugem krogu usklajevanj je Ministrstvo za finance podalo odklonilno mnenje, saj ministrstvo pri pripravi novega gradiva ni upoštevalo podanih pripomb⁶³. Zato je ponovno podalo pripombe na besedilo predloga nacionalnega programa 2016–2022, pa tudi na oceno finančnih posledic in predlagalo dodatni popravek ter uskladitev navedb. Ponovne pripombe je ministrstvo upoštevalo in jih ustrezno vključilo v gradivo vlade.

V reviziji nismo mogli potrditi, da je bilo gradivo objavljeno na spletni strani ministrstva, kot je to navedeno v vladnem gradivu, in tudi ne, da je bil predlog objavljen na portalu E-demokracija, saj ministrstvo ni predložilo ustreznih dokazil.

Vlada je obravnavala predlog nacionalnega programa 2016–2022 in sprejela sklep, s katerim je potrdila njegovo vsebino.

3.2.3 Postopek v državnem zboru

Vlada je po sprejemu besedila predloga nacionalnega programa 2016–2022 gradivo posredovala v državni zbor⁶⁴, ki je gradivo obravnaval po enofaznem postopku. Predlog sta v obravnavo najprej prejela Odbor za obrambo in Zakonodajno-pravna služba, v vednost pa je bilo gradivo poslano tudi Državnemu svetu Republike Slovenije. Pred obravnavo na Odboru za obrambo sta svoje mnenje s pripombami podali Zakonodajno-pravna služba⁶⁵ in Komisija državnega sveta za državno

⁶¹ Nomotehnika je veda o pripravljanju pravnih predpisov, ki zajema metodične, strukturne in jezikovne vidike splošnih pravnih aktov.

⁶² Na primer za občine je bila podana zgolj ocena, da naj bi sredstva ostala v letu 2016 na ravni leta 2015, za državo je bila podana zelo orientacijska višina potrebnih sredstev, ni bilo jasno, katera sredstva so že zagotovljena in katera bo še treba zagotoviti.

⁶³ Ministrstvo za finance je vztrajalo pri nasprotovanju ugodnejši obravnavi delodajalcev.

⁶⁴ Za postopek obravnave resolucije se smiselno uporabljajo določbe Poslovnika državnega zbora, ki urejajo postopek druge obravnave predloga zakona.

⁶⁵ Izpostavila je predvsem širše vprašanje, ali lahko podsistem nacionalne varnosti države temelji na prostovoljstvu in da bi bilo treba, glede na to, da se nacionalni program nanaša na večletno obdobje, primerno uporabo sredstev povezati s posameznimi načrti razvoja v tem obdobju.

ureditev⁶⁶. Pobudo v zvezi z obravnavo predloga nacionalnega programa 2016–2022 je državnemu zboru poslala še Planinska zveza Slovenije⁶⁷.

Predlog nacionalnega programa 2016–2022 je nato obravnaval Odbor za obrambo. Člani odbora so izrazili vrsto pomislekov, med njimi tudi opozorilo, da iz dokumenta niso jasno razvidne strateške smernice in cilji, ki se jih želi doseči, in da gre predvsem za neke vrste deklarativno raven dokumenta, ki zgolj opisuje obstoječe stanje. K predlogu nacionalnega programa 2016–2022 ni bilo vloženih amandmajev, zato je Odbor za obrambo državnemu zboru predlagal, da sprejme besedilo predloga.

Sledila sta razprava v državnem zboru in glasovanje, na katerem je državni zbor sprejel besedilo nacionalnega programa 2016–2022, kot ga je predlagala vlada.

3.3 Ocena stanja na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

3.3.1 Naknadna ocena učinkov

3.3.1.1 Učinki spremembe ZVNDN

V letu 2010 je bil predvsem z namenom ureditve odnosa do delodajalcev, ki zaposlujejo prostovoljne reševalce, spremenjen ZVNDN. Zanimalo nas je, ali je bila s spremembo zakona dosežena želena sprememba.

Za izboljšanje statusa reševalcev v odnosu do delodajalcev je ZVNDN-B omogočil predvsem, da:

- ima delodajalec pravico zahtevati od pristojnega državnega organa oziroma organa lokalne skupnosti povračilo nadomestila plače z vsemi prispevki in davki, ki bremenijo plačo, ki jih je izplačal delavcu, odsotnemu z dela, zaradi opravljanja nalog zaščite, reševanja in pomoči;
- delodajalec lahko, poleg nadomestila plače in pripadajočih prispevkov ter davkov, zahteva tudi povračilo izpada dohodka v višini 20 % nadomestila plače, ki ga je izplačal odsotnemu delavcu;
- delodajalec lahko za reševalca, ki se je med opravljanjem nalog zaščite, reševanja in pomoči poškodoval ali zbolel, zahteva povračilo nadomestila plače za prvih 30 delovnih dničasne nezmožnosti za delo za posamezno odsotnost z dela, vendar skupaj največ za 120 dni v koledarskem letu, ki ga je izplačal delavcu med začasno nezmožnostjo za delo.

⁶⁶ Komisija je opozorila na potrebo po enakomernejši razporeditvi heliportov po Sloveniji, še posebej so izpostavili težave Štajerske regije v primeru nesreč in preobremenjenosti avtoceste, kar onemogoča hiter dostop enot za nujno medicinsko pomoč. Člani komisije so opozorili tudi na problematiko gradenj na območjih, ki niso varna, ker jih ogrožajo poplave, plazovi in podobno, in so se zato zavzeli za ukrepe, ki bodo preprečili možnosti pridobivanja dovoljenj za gradnjo na takšnih problematičnih območjih in bodo s tem zmanjšana tveganja za nesreče in škode.

⁶⁷ Planinska zveza Slovenije je podala pobudo, da se v nacionalni program umesti tudi določba, da se bo za področje varnosti v gorah pripravil poseben program varnosti v gorah, kjer bo poseben poudarek na ozaveščanju in usposabljanju obiskovalcev gora.

Po podatkih ministrstva so delodajalci v letih od 2012 do 2018 zahtevali povračilo nadomestila odsotnosti v 1.138 primerih, v skupnem znesku 126.769 EUR, pri čemer so v 91,8 % primerov (to je 1.045) delodajalci uveljavljali tudi povračilo izpada dohodka, ki je v skupnem znesku znašal 31.692 EUR. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je uprava za ta namen delodajalcem skupaj izplačala 158.461 EUR. Pri tem pa je treba poudariti, da se navedeni podatki nanašajo zgolj na izplačila uprave, medtem ko podatkov o izplačilih, ki jih izvedejo občine, uprava nima.

Ugotovili smo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, sicer ni naredilo posebne analize, s katero bi ocenilo učinke ZVNDN-B, vendar pa po trditvah ministrstva redno spremlja njene učinke. Pripomb ali pobud delodajalcev na obstoječo ureditev po spremembi zakona ministrstvo ni prejelo, odnosa delodajalec – reševalec pa ne ocenjuje več kot problematičnega.

Po navedbah ministrstva tudi Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ugotovil kršitev ZVNDN, ki bi bile povezane s tem, da delodajalci reševalcem ne bi opravičili ali omogočili odsotnosti z dela zaradi opravljanja nalog zaščite in reševanja ali odsotnosti zaradi vaj in usposabljanja.

Iz navedenega bi lahko ocenili, da je bil namen ZVNDN-B dosežen, vendar pa smo ugotovili, da je urejanje statusa prostovoljnih reševalcev, zlasti v odnosu do delodajalcev, vključeno tudi v nacionalni program 2016–2022. V njem je namreč, enako kot je bilo to v predhodnem nacionalnem programu, navedeno, da je z zakonodajo status prostovoljnih gasilcev in drugih prostovoljnih reševalcev urejen primerljivo z drugimi državami članicami Evropske unije, vendar pa so težave v odnosu do delodajalcev, ki te prostovoljce zaposlujejo. Navedeno je še, da bodo v celotnem srednjeročnem obdobju poskušali ustrezneje urediti status prostovoljnih reševalcev, zlasti v odnosu do delodajalcev, ter stimulirati tiste, ki zaposlujejo prostovoljne reševalce, in da bodo prizadevanja za ustreznejšo ureditev statusa prostovoljnih reševalcev stalnica. Za izboljšanje statusa reševalcev prostovoljcev je navedeno, da bo poseben poudarek zlasti na zagotavljanju sredstev za predpisane zdravstvene preglede, za zavarovanje za primer bolezni ali poškodbe pri opravljanju nalog zaščite, reševanja in pomoči, kot tudi za invalidsko zavarovanje za primer nastanka invalidnosti pri opravljanju nalog zaščite, reševanja in pomoči. Tako ocenjujemo, da ni v celoti jasno, ali so bile z ZVNDN-B odpravljene težave, ki se pojavljajo v odnosu delodajalec – reševalec.

Pojasnilo ministrstva

V področni zakonodaji je odnos delodajalec – reševalec primerno urejen, lahko oziroma morali pa bi ga še izboljšati. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami temelji na prostovoljcih, zato gre v tem primeru za obvezo države. To obvezo odraža nacionalni program 2016–2022, ki izboljšanje statusa prostovoljnih reševalcev oziroma prostovoljcev na področju zaščite, reševanja uvršča med temeljne cilje. S tem je v našem sistemu ohranjen tudi prostor za izboljšave na tem področju.

Pri pregledu letnih načrtov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami za leti 2017 in 2018 smo ugotovili, da se sicer nobena naloga neposredno ne nanaša na izboljšanje odnosa delodajalec – reševalec ali pa na izboljšanje statusa reševalcev prostovoljcev, so pa navedene nekatere naloge, ki so povezane z izboljšanjem njihove opremljenosti in z usposabljanjem.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj ugotovi, ali in katere težave se po sprejetju ZVNDN-B še vedno pojavljajo pri delodajalcih, ki zaposlujejo prostovoljne reševalce, in da po potrebi ustrezno ukrepa.

3.3.1.2 Učinki nacionalnih programov

V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta veljala 2 nacionalna programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, in sicer je prvi veljal za obdobje med letoma 2009 in 2015, drugi pa velja v obdobju med letoma 2016 in 2022. Njuno uresničevanje spremlja državni zbor, predvideno pa je, da vlada sprejme letne načrte varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Uprava je ob pripravi predloga nacionalnega programa 2016–2022 pozvala ministrstva in več drugih organizacij, ki delujejo na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, da pošljejo svoje prispevke, v katerih naj podajo analizo stanja na področju, ki je v njihovi pristojnosti, glede na cilje, ki so bili postavljeni v nacionalnem programu 2009–2015, vključno s predlogi ciljev, ki jim želijo slediti v novem obdobju. Na poziv so se poleg ministrstev, ki so bila kasneje vključena še v medresorsko usklajevanje gradiva, odzvale 4 organizacije⁶⁸. Predloge so pregledali in po lastni presoji upoštevali pri pripravi besedila predloga nacionalnega programa 2016–2022. Slednje so naredili tako, da so pripravili analizo stanja na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki je sestavni del nacionalnega programa, po zagotovilih ministrstva pa so na podlagi prejetih odzivov oblikovali tudi cilje v nacionalnem programu.

Ugotovili smo, da ministrstvo ob izteku nacionalnega programa 2009–2015 ni ovrednotilo, ali in v kakšni meri so bili doseženi njegovi cilji in kakšni so bili njegovi učinki, kar bi bilo po naši oceni ključnega pomena, predvsem zato da bi ministrstvo ugotovilo napredek na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v daljšem časovnem obdobju in bi na ta način bolje načrtovalo naslednjo srednjeročno strategijo. Iz analize stanja, ki jo je ministrstvo sicer pripravilo za potrebe novega nacionalnega programa, pa tudi ni razvidno, kateri cilji nacionalnega programa 2009–2015 in v kakšni meri so bili oziroma niso bili doseženi.

Za uresničevanje nacionalnega programa 2009–2015 je vlada sprejela 6 letnih načrtov, ki jih je pripravilo ministrstvo. V teh načrtih so bile vključene različne naloge na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, med njimi tudi priprava spremembe pravnih podlag. Pri tem pa smo ugotovili, da je ministrstvo na zahtevo vlade pripravilo le 2 poročili o uresničevanju letnega načrta, in sicer za leti 2013 in 2014. Poročil o izvajanju ostalih letnih načrtov ministrstvo ni pripravilo.

Pri pregledu ciljev nacionalnega programa 2016–2022 smo ugotovili, da je glede na prejšnji nacionalni program več ciljev bistveno spremenjenih, da pa gre v veliko primerih tudi za nadaljevanje

⁶⁸ Gorska reševalna zveza Slovenije, Gasilska zveza Slovenije, Jamarska zveza Slovenije in Slovensko združenje za požarno varstvo.

obstojećih usmeritev oziroma aktivnosti⁶⁹. Kar precej ciljev je bilo namreč v nacionalnem programu 2009–2015 bolj splošno opredeljenih in jih je zato ministrstvo lahko vključilo tudi v nov nacionalni program. Nekaj ciljev pa je bilo v novem nacionalnem programu dodano⁷⁰.

Ugotovili smo tudi, da so cilji v veljavnem nacionalnem programu bolj splošno določeni, kot bi veljalo pričakovati za potrebe učinkovitega spremljanja in oceno uspešnosti doseganja ciljev⁷¹. Cilji v nacionalnem programu 2016–2022 niso v celoti natančni in merljivi. Posledično zato tudi po obdobju, za katero je bil sprejet nacionalni program 2016–2022, ne bo mogoče oceniti, ali so bili cilji v celoti doseženi oziroma v kolikšni meri so bili cilji doseženi⁷². Tudi v postopku obravnave nacionalnega programa 2016–2022 v državnem zboru so poslanci podali pripombe, ki so se nanašale na splošno naravo dokumenta. Izpostavljeno je bilo vprašanje dejanskega namena nacionalnega programa, in sicer ali se želi z njim kaj doseči ali je pripravljen samo zaradi zahtev zakona.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila v okviru nacionalnega programa 2016–2022 pripravljena 2 letna načrta, in sicer za leti 2017 in 2018. Ugotovili smo, da so v obeh načrtih naloge za uresničitev posameznih ciljev opredeljene konkretnije kot v nacionalnem programu, zanje so določeni njihovi nosilci in časovni okvir izvedbe, pa tudi cilj iz nacionalnega programa, ki se z izvedbo ukrepa uresničuje, ocena potrebnih finančnih sredstev ter sodelujoči. Glede na načrte, ki so bili sprejeti na podlagi nacionalnega programa 2009–2015 ocenjujemo, da je bil narejen napredek pri opredelitvi nalog, kar ocenjujemo kot pozitiven premik v smeri zagotavljanja dejanske izvedbe nalog in tudi z vidika spremljanja njihovega izvajanja ter za spremljanje uresničevanja ciljev iz nacionalnega programa 2016–2022.

Poročil o izvedbi letnih načrtov ministrstvo ni pripravilo. Ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo pripravljati tovrstna poročila, saj bi mu omogočala redno spremljanje uresničevanja letnih načrtov obenem pa bi bila ministrstvu osnova za vrednotenje doseganja ciljev nacionalnega programa 2016–2022.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj vsaj ob zaključku posameznega letnega načrta ugotovi, v kolikšni meri so bile realizirane posamezne naloge in doseženi zadani cilji.

⁶⁹ Nadaljevanje načrtnega povečevanja zmogljivosti in robustnosti opazovalnih omrežij, nadaljevanje reorganizacije sil za zaščito, reševanje in pomoč, nadaljevanje dela pri usklajevanju ocen tveganj za posamezne nesreče in nadaljevanje dela pri določitvi ocen ogroženosti.

⁷⁰ Reorganiziranje službe nujne medicinske pomoči vključno s helikoptersko nujno medicinsko pomočjo, vzpostavljanje učinkovitega usklajevalnega mehanizma za nadaljnje uspešno sodelovanje Slovenije v mednarodnih reševalnih operacijah in dajanje pomoči drugim državam ob večjih nesrečah.

⁷¹ Na primer, po metodologiji SMART (angl.: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-specific*).

⁷² Načrtno posodabljanje programov usposabljanja, priprava novih programov glede na vire ogrožanja in spremembe na področju organiziranja in opremljanja sil za zaščito, reševanje in pomoč, uvajanje sodobnih oblik usposabljanja, sodelovanje z izobraževalnimi institucijami na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v drugih državah, nadaljevanje razvijanja in uvajanja modela prve psihološke pomoči za ogrožene v nesrečah ter za reševalce, usposabljanje komisij za ocenjevanje škode in priprava programov za predšolsko in šolsko mladino za pridobitev znanja in veščin s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

3.3.2 Urejenost področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

ZVNDN opredeljuje naloge zaščite, reševanja in pomoči⁷³ in izvajalce teh nalog. Gre za:

- enote, službe in druge operativne sestave društev in drugih nevladnih organizacij;
- gospodarske družbe, zavode in druge organizacije;
- enote in službe civilne zaščite;
- policijo in
- Slovensko vojsko⁷⁴.

Sile za zaščito, reševanje in pomoč⁷⁵ so pretežno organizirane v lokalnih skupnostih, le manjši del je organiziran v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah ter na ravni regij⁷⁶ in države. Kot javne reševalne službe na območju celotne države delujejo: gasilska služba, gorska reševalna služba, jamarska reševalna služba, podvodna reševalna služba in služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju.

Glede na način vključevanja in sodelovanja državljanov se sile za zaščito, reševanje in pomoč delijo na prostovoljne, poklicne in dolžnostne, kot je to prikazano v tabeli 2. Prostovoljne enote in reševalne službe so organizirane pri nevladnih, predvsem humanitarnih organizacijah. Njihovo delovanje je dopolnjeno s poklicnimi reševalnimi službami. Poklicne enote in službe za zaščito, reševanje in pomoč so samostojne enote oziroma službe, ki delujejo tudi na področju zaščite in reševanja, ko je potrebno. Dolžnostne enote in službe za zaščito, reševanje in pomoč so organizirane kot enote in službe civilne zaščite na podlagi državlanske dolžnosti.

Posamezne enote in službe se lahko organizirajo tudi v kombinaciji poklicnih in prostovoljnih članov. Prostovoljnih članov je okvirno 70 %, poklicnih 5 %, dolžnostnih pa 25 %⁷⁷. Lahko torej ugotovimo, da operativno delovanje sistema temelji predvsem na prostovoljnih reševalnih službah in drugih sestavih, ki jih organizirajo društva in nevladne organizacije.

⁷³ Zaščita, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah obsega zlasti: 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; zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje.

⁷⁴ Vojsko in obrambna sredstva je mogoče uporabiti za zaščito, reševanje in pomoč, če razpoložljive sile in sredstva ne zadoščajo za nujno reševanje ter pomoč in če vojska ni nujno potrebna pri opravljanju obrambnih nalog.

⁷⁵ Sile za zaščito, reševanje in pomoč so razpoložljive zmogljivosti gospodarskih družb, zavodov ali drugih organizacij, lokalnih skupnosti in države, ki so namenjene zaščiti, reševanju in pomoči ob naravni ali drugi nesreči.

⁷⁶ ZVNDN v 8. členu opredeljuje regije, in sicer kot geografsko, urbano ali kako drugače povezano območje 2 ali več lokalnih skupnosti, ki z vidika varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami predstavlja celoto.

⁷⁷ Oceno je pripravila uprava na podlagi lastnih podatkov.

Tabela 2: Sile za zaščito reševanje in pomoč

Prostovoljne enote	Poklicne enote	Dolžnostne enote
• Gasilska služba • Gorska reševalna služba • Jamarska reševalna služba • Podvodna reševalna služba • Enote reševalcev z reševalnimi psi pri Kinološki zvezi Slovenije • Enote reševalcev z reševalnimi psi pri Zvezi vodnikov reševalnih psov Slovenije • Enote za postavitev začasnih prebivališč pri Zvezi tabornikov Slovenije • Enote za postavitev začasnih prebivališč pri Združenju Slovenskih katoliških skavtinj in skavtov • Stacionarij in poizvedovalna služba pri Rdečem križu Slovenije • Enota za zagotavljanje zvez pri Zvezi radioamaterjev Slovenije • Opazovalni preleti Aeroklubov Slovenije	• Poklicne gasilske enote • Nujna medicinska pomoč • Mobilna enota za meteorologijo in hidrologijo • Mobilna ekipa z ekološkim laboratorijem⁷⁸ • Ekološki laboratorij z mobilno enoto⁷⁹ • Enote za higiensko-epidemiološko delo • Enota za identifikacijo oseb • Enota za reševanje ob rudniških nesrečah • Enota za zaščito in reševanje ob nesrečah s klorom ter drugimi jedkimi snovmi	• Enote za prvo pomoč • Enote za prvo veterinarsko pomoč • Tehnične reševalne enote • Enote za radiološko, kemijsko in biološko zaščito • Enote za varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi • Enote za uporabo zaklonišč • Enota za hitre reševalne intervencije • Služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju • Služba za proženje snežnih plazov • Službe za podporo • Poveljniki civilne zaščite in njihovi namestniki ter štabi civilne zaščite • Poverjeniki za civilno zaščito in njihovi namestniki ter štabi civilne zaščite • Informacijski centri • Logistični centri • Druge enote in službe

Vir: podatki uprave.

V tabeli 3 prikazujemo število intervencij po posameznih reševalnih službah za leta od 2012 do 2018, iz katere je razvidno, da več kot polovico vseh intervencij v posameznem letu opravijo prostovoljna gasilska društva, približno tretjino pa poklicni gasilci.

⁷⁸ Mobilna ekipa z ekološkim laboratorijem deluje v okviru Nacionalnega laboratorija za zdravje, okolje in hrano. Izvaja predvsem terenske kemijske in biološke preiskave in meritve ob nesrečah z nevarnimi snovmi in tudi v primerih večjih onesnaženj okolja ter laboratorijske kemijske in biološke preiskave in meritve.

⁷⁹ Ekološki laboratorij z mobilno enoto deluje v okviru Instituta Jožef Stefan. Namenjen je hitremu določanju parametrov onesnaženja ob izrednih dogodkih, pri katerih pride do onesnaženj z nevarnimi kemijskimi ali radioaktivnimi snovmi. Ocenjuje tudi vrsto in intenzivnost onesnaženja in pripravlja predloge za zaščito prebivalstva in za sanacijo onesnaženega področja.

Tabela 3: Število intervencij po posameznih reševalnih službah v obdobju od 2012 do 2018

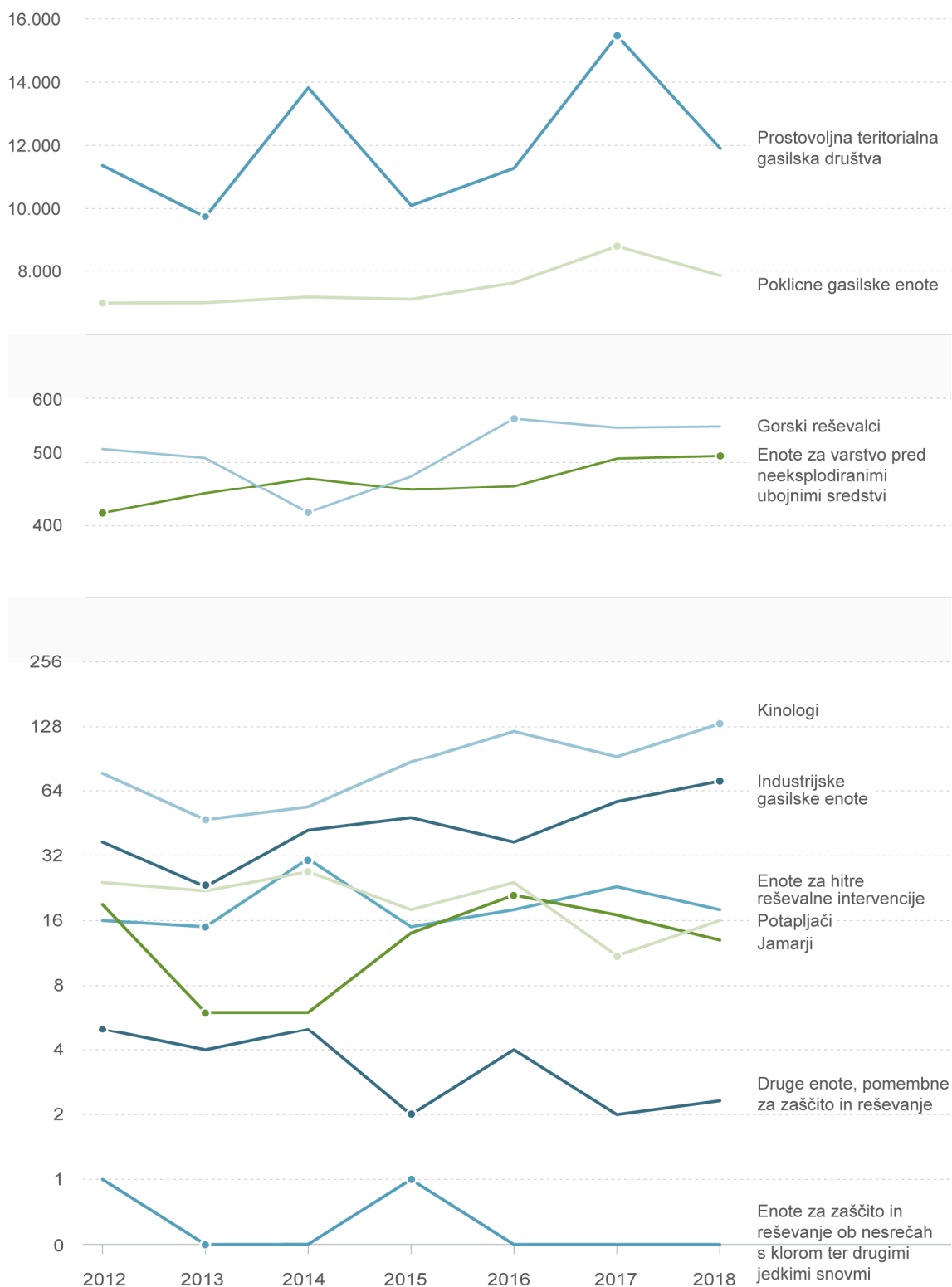
Subjekt zaščite, reševanja in pomoči	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Druge enote, pomembne za zaščito in reševanje	5	4	5	2	4	2	4
Enote za hitre reševalne intervencije	16	15	31	15	18	23	18
Enote za varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi	420	451	475	457	463	506	510
Enote za zaščito in reševanje ob nesrečah s klorom ter drugimi jedkimi snovmi	1	0	0	1	0	0	0
Gorski reševalci	521	507	421	478	568	554	556
Industrijske gasilske enote	37	23	42	48	37	57	71
Jamarji	19	6	6	14	21	17	13
Kinologi	77	47	54	87	122	93	132
Poklicne gasilske enote	6.986	6.997	7.180	7.107	7.628	8.783	7.854
Potapljači	24	22	27	18	24	11	16
Prostovoljna teritorialna gasilska društva	11.357	9.733	13.823	10.100	11.282	15.477	11.908
SKUPAJ	19.463	17.805	22.064	18.327	20.167	25.523	21.082

Vir: podatki ministrstva.

Gibanje števila najpogostejših intervencij je z namenom boljše predstavitljivosti prikazano še na sliki 2.

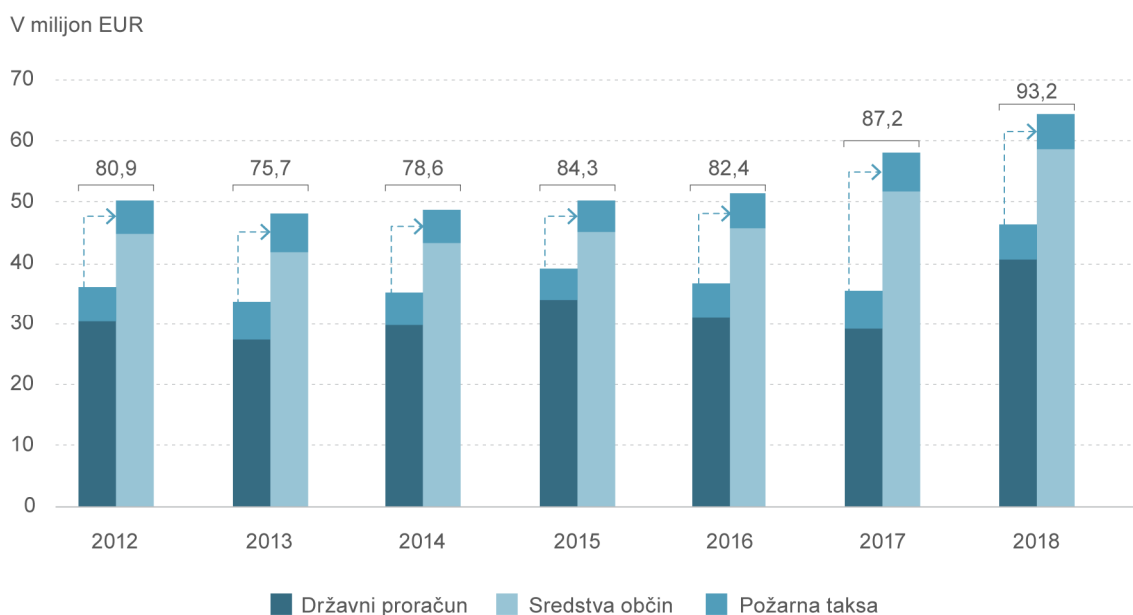
Slika 2: Gibanje števila intervencij posameznih reševalnih služb po letih

Število intervencij

**Opomba:** razmerje na y-osi je 2-krat prekinjeno in spremenjeno z namenom lažje berljivosti.**Vir:** podatki ministrstva.

ZVNDN določa, da se varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami financira iz proračuna Republike Slovenije, proračunov lokalnih skupnosti, zavarovalnin, prostovoljnih prispevkov, mednarodne pomoči, sredstev gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij ter iz drugih virov. Na sliki 3 prikazujemo izplačila iz državnega proračuna in iz proračunov lokalnih skupnosti za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri čemer del sredstev lokalnih skupnosti predstavljajo sredstva državnega proračuna. Gre za sredstva požarne takse, ki se prenesejo iz državnega proračuna v proračune lokalnih skupnosti⁸⁰, kar je prikazano tudi na sliki 3.

Slika 3: Izplačila iz državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti za program 0703 –Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami



Vir: zaključni računi proračunov Republike Slovenije, podatki Ministrstva za finance – Poročilo o odhodkih in drugih izdatkih po programski klasifikaciji in letna poročila o porabi Požarnega sklada Republike Slovenije za leta 2012 do 2018.

Izplačila iz državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami so v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašala skupaj skoraj 582,3 milijona EUR oziroma na letni ravni med 76,4 in 93,2 milijona EUR. Vsako leto so več kot polovico izplačil izvedle občine. To pomeni, če se bodo pripravljale spremembe urejenosti področja, da je treba to po naši oceni ustrezno upoštevati, predvsem v povezavi z morebitnimi finančnimi posledicami za lokalne skupnosti.

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v okviru državnega proračuna financirajo uprava (sistem zaščite in reševanja) in posamezna ministrstva (predvsem s pomočjo posameznih preventivnih programov ali projektov). Uprava sofinancira društvom in nevladnim organizacijam⁸¹ stroške

⁸⁰ Podlaga za prenos sredstev lokalnim skupnostim predstavlja 58. člen ZVPoz.

⁸¹ Gre za društva in nevladne organizacije, ki organizirajo enote, službe in druge operative sestave, ki opravljajo naloge zaščite, reševanja in pomoči, oziroma javno službo na podlagi odločitve pristojnega organa lokalne skupnosti ali državnega organa, če izpolnjujejo določene pogoje.

usposabljanja, opremljanja, obveznega zdravstvenega in nezgodnega zavarovanja, zdravniških pregledov, plačila obveznosti do delodajalcev in materialne stroške ob izvajanju intervencij. Po podatkih uprave ta sredstva predstavljajo več kot 75 % vseh sredstev, potrebnih za njihovo delovanje.

Spremljanje in nadzor ministrstva nad delom reševalnih služb, enot, društev in drugih organizacij je določeno s pogodbami o sofinanciranju. Notranja revizijska služba ministrstva, ki je leta 2016 preverjala obstoj in delovanje notranjih kontrol ter pravilnost izplačil transferjev, je ugotovila pomanjkljivosti v vzpostavljenem notranjem kontrolnem sistemu in podala priporočila, da je treba jasno in nedvoumno določiti pogoje ter način zagotavljanja in porabe transfernih sredstev, da je treba jasno opredeliti in dograditi kriterije in merila za sofinanciranje, in sicer na način, da se bo zagotavljalo objektivno in transparentno dodeljevanje transfernih sredstev, predvsem z razlogom, da se ne bi ustvarjal vtis neupravičenega dodeljevanja sredstev.

Nadzor nad izvajanjem ZVNDN, ZVPoz, Zakona o varstvu pred utopitvami, Zakona o gasilstvu ter drugih predpisov, ki urejajo varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, opravlja Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Inšpektorat od leta 2014 opravlja tudi inšpekcijske nadzore s področja zaščite in reševanja v občinah, v okviru katerih so bili pregledani normativna ureditev, ocena in načrt zaščite in reševanja ob potresu, organiziranje sil za zaščito, reševanje in pomoč, njihova usposobljenost ter kadrovska in materialna popolnjenost. V inšpekcijskih nadzorih na občinah so ugotavljali predvsem, da so imele občine večkrat pomanjkljivo normativno urejeno področje zaščite in reševanja, tudi ocena ogroženosti in materialna popolnjenost sta bili dostikrat pomanjkljivi, medtem kot je bila kadrovska popolnjenost večinoma skladna s predpisi.

Ministrstvo ocenjuje, da je obstoječa organiziranost sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami za državo najracionalnejša in najcenejša. Glede ustreznosti ureditve področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ocenjujejo, da je obstoječi sistem sicer ustrezno urejen, se pa ves čas iščejo in uvajajo nove rešitve oziroma izboljšave⁸². Na podlagi tega na ministrstvu ugotavljajo, da:

- bo treba na določenih mestih ZVNDN posodobiti, saj želenih sprememb na obravnavanem področju ni mogoče doseči brez spremembe zakona; gre za preoblikovanje določenih pojmov, podrobnejše opredelitve posameznih področij, ocen tveganj in zmožnosti za obvladovanje, kot jih opredeljuje mehanizem Evropske unije, uvedba sistema obveščanja ogroženih prebivalcev prek SMS sporočil in podobno⁸³;
- so prisotne težave v povezavi z izvajanjem določenih predpisov iz pristojnosti posameznih drugih ministrstev, ki vplivajo na delovanje reševalnih sestav; med njimi so izpostavili omejitve glede izplačil investicijskih transferov službam, društvom, enotam, gospodarskim družbam, zavodom in drugim organizacijam na področju zaščite, reševanja in pomoči, ki izhajajo iz zakona, ki ureja izvrševanje proračunov Republike Slovenije; zato je ministrstvo podalo predlog za dopolnitev tega zakona, s katero bi ustrezno uredili plačila investicijskih transferov tudi na

⁸² Glede na nova spoznanja stroke, zaključke analiz opravljenih intervencij, pogostost in intenzivnost naravnih nesreč (kot posledica podnebnih sprememb), zelo intenziven razvoj področja informatike in telekomunikacij, trende na področju razvojnih politik v Sloveniji in tujini.

⁸³ Na primer, da bi bilo treba podrobneje določiti prehod iz intervencije v začetno sanacijo, jasneje definirati namen in veliko malomarnost, pokrivanje stroškov intervencij. Pri obveščanju bi bilo treba dodati nove rešitve za takojšnje in sprotne obveščanje prebivalcev – poleg siren javnega alarmiranja. Glede zaščitnih ukrepov bi bilo treba razširiti izdelavo študij varnosti pred naravnimi in drugimi nesrečami na državne in občinske prostorske načrte.

področju zaščite, reševanja in pomoči, ta predlog je bil upoštevan ob sprejetju zakona o izvrševanju proračunov za leti 2020 in 2021⁸⁴;

- bi bilo treba ob rednem spremljanju in odzivanju na spremembe pristopiti k spremembam Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč⁸⁵; na ministrstvu namreč ocenjujejo, da je treba ponovno razmisliti ter opraviti reorganizacijo in racionalizacijo civilne zaščite, da se bo povečala specializacija enot in služb, ki jih popolnjujejo pripadniki civilne zaščite; poleg tega so spremembe potrebne pri kadrovske in materialnih normativih, ki nič več ne ustrezajo dejanskim potrebam.

Ukrep ministrstva

Po zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, je bila ustanovljena delovna skupina, ki naj bi proučila obstoječo zakonodajo, ki ureja organiziranje, opremljanje in usposabljanje sil za zaščito, reševanje in pomoč, in bi ugotovila, na katerih področjih je treba veljavno uredbo spremeniti, in pripravila predloge za dopolnitev omenjene uredbe, ki bodo vključevali tudi presojo različnih učinkov predpisa na družbo.

Poleg navedenega je ministrstvo v reviziji izpostavilo težavo pri izvajanju sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki je povezana s kadrovskimi zmogljivostmi uprave in posledično z zagotavljanjem kakovostnega izvajanja določenih nalog. Iz dokumentacije izhaja, da so na ministrstvu in upravi ugotovili, da bi težave glede zagotavljanja ustreznih kadrovskih zmogljivosti lahko dolgoročno pomenile stagniranje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je po obdobju, na katero se nanaša revizija, na Ministrstvo za javno upravo poslalo predlog za spremembo skupnega kadrovskega načrta za leto 2019. V njem je utemeljilo razloge za povečanje števila zaposlenih na upravi. Iz dokumentacije izhaja, da povečanje dovoljenega števila ni bilo odobreno, je pa vlada odobrila začasni prenos 15 kvot iz kadrovskega načrta Slovenke vojske na ministrstvo.

Po naši oceni je pomembno, da se zagotavljajo takšni materialni, kadrovski in finančni viri, ki omogočajo nemoteno delovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Predvsem je treba poskrbeti, da ne bi bilo ogroženo izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči v primeru naravne ali druge nesreče. Izvajanje teh nalog v znatni meri sloni na prostovoljstvu, delovanje prostovoljnih sestavov pa je močno odvisno od učinkovito urejenega sistema podpore, ki pa jo zagotavlja ministrstvo.

⁸⁴ Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (Uradni list RS, št. 75/19).

⁸⁵ Uradni list RS, št. 92/07, 54/09, 23/11 in 27/16.

4. Mnenje

Revizijo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o učinkovitosti **Ministrstva za obrambo** na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, v obdobju od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018. V reviziji smo preverili, ali ministrstvo preverja učinke predlaganih predpisov in ali je ministrstvo učinkovito pri obravnavi in spremljanju področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami z namenom, da bi tako odgovorili tudi na glavno vprašanje vnovične revizije RIA 3, in sicer kako sprejemamo predpise v Republiki Sloveniji.

Menimo, da je bilo poslovanje ministrstva na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, **delno učinkovito**.

V pripravo predpisov je vključenih več notranjih organizacijskih enot ministrstva in Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ki je organ v sestavi ministrstva. Priprava vsebine predpisov je naloga vsebinskih nosilcev na ministrstvu, tudi uprave. Ugotovili smo, da naloge, povezane s pripravo predpisov, v Aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za obrambo z organi v sestavi pri vsebinskih nosilcih praviloma niso posebej navedene, medtem ko so na upravi naloge pri pripravi predpisov bolj jasno opredeljene.

Pri pripravi predpisov s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, sodelovalo z drugimi ministrstvi in zainteresirano javnostjo, in sicer v fazi medresorskega sodelovanja, v enem primeru pa je sodelovanje potekalo že prej, to je v fazi priprave predpisa na ministrstvu oziroma upravi. Ministrstvo je osnutke predpisov praviloma objavilo tudi na spletnem portalu E-demokracija in na spletnih straneh, vendar pa v reviziji nismo mogli potrditi, da je ministrstvo to storilo pri vseh obravnavanih primerih predpisov. Predloga sprememb zakonov in predlog nacionalnega programa, ki so bili v postopku sprejemanja v obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo pripravilo samo, brez zunanjih strokovnjakov, kadar je bilo to potrebno, pa je izvedlo tudi MSP test. Ministrstvo je bilo vključeno tudi v stalno medresorsko delovno skupino vlade za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti. V okviru delovanja te skupine je ministrstvo predlagalo spremembe nekaterih predpisov z namenom, da bi realizirali nekatere poenostavitve na področju administrativnih in zakonodajnih bremen. Tako so bile v posameznih predpisih ukinjene tiste določbe, ki so po oceni ministrstva ustvarjale nesorazmerna administrativna bremena za posameznika ali gospodarstvo.

Ministrstvo v postopku priprave predpisa uporablja 2 glavni informacijski rešitvi; eno uporablja, ko pripravlja predpis znotraj ministrstva, drugo pa v postopku medresorskega usklajevanja in za postopek obravnave predpisa na vladi. V fazi priprave predpisa na ministrstvu uporabljajo še en sistem za upravljanje z dokumentarnim gradivom, in sicer ima uprava samostojno aplikacijo za dokumentiranje, ki jo uporablja tudi v primeru priprave predpisov. Pri pripravi predlogov predpisov, ki so bili sprejeti v obdobju, na katero se nanaša revizija, in smo jih obravnavali v reviziji, smo ugotovili, da so bili v več primerih dokumenti evidentirani v različnih informacijskih rešitvah pa tudi v več informacijskih rešitvah hkrati, nekateri dokumenti pa tudi niso bili evidentirani. Dokumentacija, vezana na pripravo predpisa, tako ni bila v celoti urejena na način, ki bi omogočal transparenten časovni in vsebinski pregled priprave predpisa.

Na področju spremljanja učinkov predpisov smo ugotovili, da je v internih aktih ministrstva določeno, da notranje organizacijske enote ministrstva spremljajo učinke sprejetih predpisov. Ministrstvo je ob pripravi predloga nacionalnega programa 2016–2022, ki je potekala po predvidenih postopkih, pripravilo analizo obstoječega stanja. Pri tem smo ugotovili, da ministrstvo ni ovrednotilo, ali in v kolikšni meri so bili doseženi cilji nacionalnega programa, ki je veljal v obdobju med letoma 2009–2015, in kakšni so bili njegovi učinki, kar bi bilo po naši oceni ključnega pomena, predvsem zato da bi ministrstvo lahko ugotovilo napredek na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v daljšem časovnem obdobju in bi na ta način lahko bolj načrtovalo naslednjo srednjeročno strategijo. Poleg tega smo ocenili, da so cilji v nacionalnem programu, ki velja za obdobje 2016–2022, bolj splošno opredeljeni, kot bi veljalo pričakovati za potrebe učinkovitega spremljanja in za oceno uspešnosti doseganja ciljev. Zato smo ocenili, da tudi po izteku tega nacionalnega programa ne bo mogoče oceniti, ali so bili cilji v celoti doseženi oziroma v kolikšni meri so bili doseženi. Smo pa pri tem ugotovili, da so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, v letnih načrtih za uresničevanje veljavnega nacionalnega programa naloge za uresničitev posameznih ciljev opredeljene konkretnije kot v nacionalnem programu 2016–2022, vendar pa ministrstvo poročil o izvedbi letnih načrtov, v katerih bi preverili uspešnost doseganja ciljev, ni pripravilo.

Glede spremljanja učinkov spremembe krovnega zakona na področju naravnih in drugih nesreč, smo ugotovili, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni naredilo posebne analize, s katero bi ocenilo učinke Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami iz leta 2010. Ministrstvo odnosa delodajalec – reševalec ne ocenjuje več kot problematičnega, po naši oceni še vedno ni povsem jasno, ali so bile z navedenim zakonom v celoti odpravljene težave v odnosu delodajalec – reševalec, zaradi katerih je ministrstvo predlagalo spremembo predpisa. Urejanje statusa prostovoljnih reševalcev, zlasti v odnosu do delodajalcev, je namreč še vedno vključeno v nacionalni program 2016–2022, iz česar bi lahko sklepali, da na tem področju še vedno obstajajo določene težave. Glede spremljanja zakonov, sprejetih v državnem zboru po nujnem postopku, smo ugotovili, da je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, sprejeto poročilo o presoji posledic zakona, ki je bil sprejet po nujnem postopku.

Ob veliki nesreči ministrstvo v sodelovanju z drugimi deležniki izvede analizo sodelujočih pri ukrepanju, v kateri se oblikujejo predlogi za izboljšanje tako na sistemski kot operativni ravni. Ocenili smo, da bi bila dodana vrednost tovrstnih analiz še večja, če bi analize vsebovale tudi načrt aktivnosti, iz katerega bi bilo razvidno, kdo so nosilci posameznih nalog in kdaj je predvideno, da se bodo te naloge realizirale, česar pa analiza, ki smo jo obravnavali, ni vsebovala. Po naši oceni pa je to nujno potrebno, saj se tako določijo pristojnosti, odgovornosti in roki za izvedbo nalog, s tem pa se omogoči tudi spremljanje uspešnosti njihovega uresničevanja.

Glede ustreznosti ureditve področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ministrstvo ocenjuje, da je obstoječi sistem sicer ustrezno urejen, da pa se ves čas iščejo in uvajajo nove rešitve oziroma izboljšave. Ugotovili smo, da je ministrstvo pristopilo k reševanju zaznanih težav, in sicer na področju pravnih podlag, ki urejajo to področje, in za zagotavljanje nemotenega financiranja reševalnih sestavov, kar se je odrazilo v Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021. Po naši oceni je pomembno, da se zagotavljajo takšni viri, ki omogočajo nemoteno delovanje tega sistema, predvsem pa je treba poskrbeti, da ne bi bilo ogroženo izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči v primeru naravne ali druge nesreče. Izvajanje teh nalog namreč v znatni meri sloni na prostovoljstvu, delovanje prostovoljnih sestavov pa je močno odvisno od učinkovito urejenega sistema podpore, ki pa jo zagotavlja ministrstvo.

5. Priporočila

Ministrstvu za obrambo priporočamo, naj:

- ugotovi, ali in katere težave se po sprejetju Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami v letu 2010 še vedno pojavljajo pri delodajalcih, ki zaposlujejo prostovoljne reševalce, in da po potrebi ustrezno ukrepa;
- vsaj ob zaključku posameznega letnega načrta ugotovi, v kolikšni meri so bile realizirane posamezne naloge in doseženi zadani cilji.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
2. Alešu Hojsu, priporočeno;
3. Romanu Jakiču, priporočeno;
4. Janku Vebru, priporočeno;
5. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
6. Andreji Katič, priporočeno;
7. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
8. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
9. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si