



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO

STRATEŠKI PREGLED OBRAMBNEGA RESORJA 2009

**Povzetek ključnih ugotovitev SPOR 2009
za komuniciranje z zainteresiranimi javnostmi**

Ljubljana, oktober 2009

KAZALO

UVOD	4
1 OBRAMBNA POLITIKA	6
1.1 UVOD.....	6
1.2 UGOTOVITVE IZ ANALIZE	6
1.3 IZHODIŠČA ZA NADALJNI RAZVOJ OBRAMBNE POLITIKE REPUBLIKE SLOVENIJE	8
2 SLOVENSKA VOJSKA	11
2.1 UVOD.....	11
2.2 UGOTOVITVE IZ ANALIZ V OKVIRU	11
2.1 UKREPI, KI IZHAJAJO IZ ANALIZ	16
2.2 IZHODIŠČA ZA NADALJNI RAZVOJ SV	17
2.3 SKLEP	19
3 SISTEM VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI	20
3.1 UVOD.....	20
3.2 UGOTOVITVE IN UKREPI NA PODROČJU ORGANIZIRANOSTI, KIS IN NAČRTOV ZAŠČITE IN REŠEVANJA 21	
3.3 UGOTOVITVE IN UKREPI NA PODROČJU REŠEVALNIH SLUŽB	22
3.3.1 <i>Gasilska služba, druge reševalne službe in Civilna zaščita (CZ)</i>	22
3.3.2 <i>Sodelovanje SV v zaščiti, reševanju in pomoči</i>	23
3.3.3 <i>Preventiva, ocenjevanje škode in državne rezerve za primer nesreč</i>	24
3.4 IZOBRAŽEVANJE IN USPOSABLJANJE	25
3.5 RAZISKAVE IN RAZVOJ.....	25
3.6 MEDNARODNO SODELOVANJE	25
3.7 KADRI	26
3.8 FINANCE	26
3.9 IZHODIŠČA ZA NADALJNI RAZVOJ	26
4 KRIZNO UPRAVLJANJE	29
4.1 UVOD.....	29
4.2 UGOTOVITVE IZ ANALIZE	29
4.3 IZHODIŠČA ZA NADALJNI RAZVOJ	29
5 OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNA DEJAVNOST	31
5.1 UVOD.....	31
5.2 UGOTOVITVE IZ ANALIZE	31
5.3 IZHODIŠČA ZA NADALJNI RAZVOJ	32
6 OPREMLJANJE IN NEPREMIČNINE	33
6.1 UVOD.....	33
6.2 UGOTOVITVE IZ ANALIZE	33
6.3 IZHODIŠČA ZA NADALJNI RAZVOJ	35
7 OBRAMBNO PLANIRANJE	37
7.1 UVOD.....	37
7.2 UGOTOVITVE IZ ANALIZE.....	37
7.3 IZHODIŠČA ZA NADALJNI RAZVOJ OBRAMBNEGA PLANIRANJA	38
7.4 FINANČNI VIRI MINISTRSTVA ZA OBRAMBO.....	40
7.5 KADROVSKI VIRI MINISTRSTVA ZA OBRAMBO.....	40
8 UPRAVLJANJE OBRAMBNEGA RESORJA	42
8.1 UVOD.....	42
8.2 UGOTOVITVE IZ ANALIZE	42
8.3 IZHODIŠČA ZA NADALJNI RAZVOJ	44
9 OBVLADOVANJE TVEGANJ V OBRAMBEM RESORJU	46
9.1 UVOD.....	46

9.2	OPERATIVNA TVEGANJA	46
9.3	TVEGANJA PRIHODNOSTI.....	46
9.4	TVEGANJA PRI UPRAVLJANJU Z ZMOGLJIVOSTMI.....	47
9.5	INSTITUCIONALNA TVEGANJA	47
10	PRILOGE (TABELE IN GRAFI).....	49
10.1	PRILOGA 1: PREGLED PREDLOGOV FINAN. NAČRTOV MO PO POLITIKAH V OBDOBJU 2010–2013	49
10.2	PRILOGA 2: FINANČNI NAČRT MO V OBDOBJU 2007–2011 PO EKONOMSKIH NAMENIH.....	50
10.3	PRILOGA 3: REALIZACIJA FN PO PU	51
10.4	PRILOGA 4: OBRAMBNI IZDATKI KOT % BDP	52
10.5	PRILOGA 5: OBRAMBNI PRORAČUN IN OBRAMBNI IZDATKI V OBDOBJU 2004–2011.....	53
10.6	PRILOGA 6: FINANČNI NAČRT MO V OBDOBJU 2005–2010	54

UVOD

Namen Strateškega pregleda obrambnega resorja 2009 (SPOR 2009) je bil pregledati obseg in strukturo zmogljivosti obrambnega resorja, pregledati njegovo dosedanje delovanje in upravljanje, predvsem z vidika učinkovitosti in racionalnosti, ter ugotoviti, kako uspešno obrambni resor prispeva k zagotavljanju in ohranjanju verodostojnosti Republike Slovenije v mednarodni skupnosti.

Cilj SPOR 2009 je bil, da se ugotovljene pozitivne značilnosti dosedanjega delovanja obrambnega resorja ohranijo in okrepijo, morebitne napake in pomanjkljivosti v organiziranosti in delovanju pa odpravijo na podlagi najširše možne skupne vizije nadaljnega razvoja, preoblikovanja in posodobitve obrambnega resorja tako v prihodnjem kratkoročnem (2010–2012) kot tudi dolgoročnem obdobju (do leta 2025).

S strateškim pregledom se na Ministrstvu za obrambo nismo ukvarjali prvič, saj je bila tovrstna potreba po temeljitem razmisleku o stanju na obrambnem področju ter nadaljnji smeri in tempu njegovega razvoja izražena že leta 2003.

Tokrat, v letu 2009, je bila naša ambicija še večja, saj ne govorimo več o strateškem pregledu obrambe (SPO), ampak o strateškem pregledu obrambnega resorja (SPOR), kar pomeni, da je pod drobnogledom poleg obrambnega sistema in Slovenske vojske (SV) prvič tudi sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (VNDN).

S prvim strateškim pregledom iz leta 2003 smo se odzvali na takratne spremembe v družbi in varnostnem okolju, predvsem na proces vključevanja Republike Slovenije v Nato in prehod z obvezniške na poklicno vojsko, kar je močno vplivalo na načrtovanje in oblikovanje zmogljivosti obrambnega sistema. Pri spremljanju dogajanja v obrambnem resorju v zadnjih letih je bilo mogoče zaznati, da se nekateri dogovorjeni cilji in naloge iz prvega strateškega pregleda ne uresničujejo tako, kot so bili zastavljeni, tudi zaradi ne vedno najustrežnejšega odzivanja na spremenjene okoliščine.

Nov Strateški pregled obrambnega resorja 2009 so narekovale naslednje okoliščine:

- spremenjen mednarodni položaj Republike Slovenije po vstopu v Nato in EU,
- spreminjanje virov ogrožanja in druge spremembe v varnostnem okolju Republike Slovenije,
- vse kritičnejši odnos do obrambnega področja v družbi, na kar v zadnjem letu še posebej vpliva negotov izid globalne gospodarske in finančne krize,
- razlike v intenzivnosti dosedanjega prilagajanja posameznih segmentov obrambnega resorja sodobnim varnostnim okoliščinam in zahtevam ter
- nesodobnost strateških dokumentov (ReSNV, SDPRO, SOPr) in zakonodaje (ZObr), ki ne podpirajo več ustrezno nadaljnega razvoja obrambnega resorja skladno s spremenjenimi okoliščinami.

Za izhodišče pri vrednotenju stanja v obrambnem resorju in opredeljevanju prihodnjega razvoja so bile uporabljene naslednje bistvene podlage:

- veljavni nacionalni strateški in planski dokumenti, kljub temu da nekateri med njimi ne predstavljajo več realne osnove za načrtovanje, razvoj in delovanje obrambnega resorja,
- usmeritve in določila strateških in političnih dokumentov Nata in EU, ki jih je potrdila in sprejela Republika Slovenija,
- sprejete zaveze do Nata in EU,
- analize stanja in predvidenih sprememb v varnostnem okolju,
- sprejete nacionalne prioritete za nadaljnji razvoj obrambnega resorja,
- analize sedanje in ocene prihodnje razpoložljivosti obrambnih virov,

- študije vpliva zakonitosti razvoja novih konceptov in tehnologij na obrambno in predvsem vojaško področje ter
- dobre prakse in izkušnje zavezniških držav na področju obrambnih reform, pridobljenih prek konzultacij z Natom.

Ob preučevanju navedenih podlag v odnosu do stanja v obrambnem resorju je bilo ugotovljeno, da dosedanje spremembe ter nakazane smeri razvoja na posameznih področjih niso povsem ustrezne, zaradi česar je bila potrebna temeljita presoja vsebine in hitrosti nadaljnjega razvoja celotnega obrambnega resorja.

SPOR 2009 se je v prvi vrsti osredotočil na ključne zmogljivosti SV in zmogljivosti sistema VNDN, analizirane pa so bile tudi podporne funkcije in strukture oziroma »zmogljivosti« obrambne administracije. Vse navedene zmogljivosti bomo gradili skladno z nivojem ambicij slovenske zunanje in obrambne politike ter politike varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

SPOR 2009 še ni ponudil odgovorov na nekatere zahtevnejše systemske dileme, na katere bodo morali postopoma odgovoriti razvojno-usmerjevalni in drugi dokumenti, ki so še v pripravi. Poročila SPOR so predvsem analitični dokumenti, ki so nujna strokovna podlaga za proces odločanja na področju vojaške in obrambne politike ter politike varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, pa tudi drugih politik Vlade Republike Slovenije (finančne, delovne, socialne, javnoupravne itd.).

Na podlagi ustreznih političnih odločitev bodo lahko strateške usmeritve glede preoblikovanja in prihodnjega razvoja obrambnega sistema že v letu 2009 predstavljene v novi Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja SV (ReSDPROSV) ter Strategiji sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah ter v naslednjih letih v novih Srednjeročnem obrambnem programu (SOPr), Obrambni strategiji in Zakonu o obrambi (ZObr) ter prenovljenem Zakonu o službi v SV (ZSSV). Večina v SPOR 2009 predvidenih rešitev in sprememb na področju VNDN je že vključena v Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami 2009–2015.

To poročilo predstavlja drugo stopnjo povzemanja ključnih ugotovitev SPOR 2009; s 124 strani povzetka po 1. fazi SPOR in 102 strani povzetka po 2. fazi SPOR smo pripravili integralni povzetek ključnih ugotovitev SPOR 2009 na 54 straneh. Ker gre za povzemanje ključnih ugotovitev s skupno 1.596 strani gradiva, smo se pri pripravi povzetka SPOR 2009 za komuniciranje z zainteresiranimi javnostmi osredotočili na najpomembnejše ugotovitve in predloge na področju obrambne politike, ključnih zmogljivosti, ki jih zagotavlja obrambni resor, to je na SV in na sistem VNDN, ter upravljanja obrambnega resorja.

1 OBRAMBNA POLITIKA

1.1 Uvod

Poslanstvo obrambne politike je opredeljeno v različnih veljavnih strateških in usmerjevalnih dokumentih (ReSNV, Obrambna strategija, ReSDPRO), vendar ti v celoti ne odražajo več ustrezno položaja Republike Slovenije v sodobnem mednarodnem okolju.

Zaradi navedenega je nujna temeljita prenova celotne hierarhije dokumentov s področja nacionalne varnosti. Osrednja naloga je dopolnitev ReSNV v letu 2009 kot temeljnega usmerjevalnega dokumenta na področju nacionalne varnosti in obrambe. Prenovi ReSNV mora v letu 2010 slediti tudi posodobitev Obrambne strategije, s katero se bodo določili cilji obrambne politike. Dokumenta bosta poleg tega predstavljala tudi osnovno podlago za izdelavo doktrinarnih dokumentov za posamična področja obrambnega sistema.

Prenovljeni strateški dokumenti s področja nacionalne varnosti, vključno z Zunanjepolitično strategijo Republike Slovenije in Strategijo sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah (MOM), bodo določali raven ambicij, interese in cilje obrambe politike Republike Slovenije ter s tem določali vsebino in intenzivnost delovanja Republike Slovenije na obrambnem področju v Natu, EU, OZN in OVSE ter na bilateralnem področju.

Na podlagi strateških usmerjevalnih in razvojnih dokumentov s področja nacionalne varnosti Republike Slovenije bodo še v letošnjem letu oblikovani dolgoročni (ReSDPROSV) in srednjeročni (SOPr 2010–2015) razvojni programi, ki bodo vključevali tudi z Natom dogovorjene cilje sil oziroma časovnico zagotavljanja ključnih zmogljivosti Slovenske vojske.

1.2 Ugotovitve iz analize

Z vključitvijo Republike Slovenije v Nato in EU so bili doseženi ključni cilji obrambne politike s preloma stoletja, vendar pa sedanje stanje kaže na pomanjkanje vizije ter odsotnost izvajanja usmerjene obrambne politike tako v okviru Nata in EU kot tudi na bilateralnem in multilateralnem področju. Tako se Republika Slovenija na obrambnem področju predvsem odziva na različne pobude, manjka pa bolj prepoznaven in usklajen pristop k izvajanju politike za doseganje lastnih interesov tako v okviru Nata kot tudi pri oblikovanju ter izvajanju Evropske varnostne in obrambne politike (EVOP). Aktivnejša udeležba, prevzemanje bolj sorazmernega in pravičnega bremena ter usmerjeno delovanje na podlagi nacionalnih interesov bi Republikli Sloveniji omogočilo večjo prepoznavnost in kredibilnost znotraj Zaveznštva, pa tudi uspešnejše uveljavljanje nacionalnih interesov.

Obseg in struktura Slovenske vojske, njen nadaljnji razvoj, opremljanje in delovanje morajo izhajati iz uravnoteženosti ambicij, potreb in zmožnosti Republike Slovenije kot članice Nata in EU.

Sorazmerno z zmogljivostmi in viri se mora načrtovati tudi ustrezen obseg sodelovanja Slovenske vojske v MOM. Poudariti je treba, da Slovenija z doseganjem primerljive ravni angažiranja v MOM ohranja status verodostojne zaveznice, hkrati pa razvija in prispeva svoj delež k skupnim zmogljivostim Zaveznštva. Pri tem mora večjo vlogo pridobiti civilno-vojaško sodelovanje na področju rekonstrukcijskega segmenta operacij, zato bo iskanje uravnoteženega prispevka vojaških in civilnih zmogljivosti za Republiko Slovenijo pomenilo dodaten izziv.

Z nadaljnjim razvojem obrambne politike Republike Slovenije bo treba jasneje opredeliti odnose glede pristojnosti in odgovornosti ključnih akterjev pri oblikovanju ter izvajanju obrambne politike. Določitev jasnih in nedvoumnih razmerij in pristojnosti predvsem med MZZ, MO in drugimi vladnimi resorji bo prispevalo k celovitejšemu in predvsem učinkovitejšemu izvajanju obrambne politike.

Novozastavljenim ciljem obrambne politike se bosta prilagodila tudi obseg in struktura obrambnega sistema. Določitev jasnejših relacij med DOP in GŠSV v smislu komplementarnega, integriranega, učinkovitega in racionalnega delovanja, vključno z odpravo podvajanja nekaterih funkcij, bo zagotovila jasnejše razumevanje pristojnosti in odgovornosti na področju izvajanja obrambne in vojaške politike.

Severnoatlantsko zavezništvo. Novi varnostni izzivi in grožnje, ki posredno in neposredno ogrožajo varnost držav članic Nata, so po svoji naravi praviloma nevojaški, vendar imajo lahko tudi vojaške implikacije. Zato bo Zavezništvo tudi v prihodnje, na podlagi konsenza in ob upoštevanju vsakega primera posebej, prispevalo k učinkovitemu preprečevanju konfliktov in njihovemu razreševanju z različnimi mehanizmi kriznega upravljanja.

Zavezništvo bo tudi v prihodnje upoštevalo širok pristop do varnosti in izvajalo temeljne varnostne naloge, ki so zagotavljanje varnosti, posvetovanje, odvracanje, krizno upravljanje in partnerstvo. Kolektivna obramba bo ostala temeljni namen Zavezništva. Pri tem je ključna pravična in sorazmerna delitev bremen, odgovornosti in tveganj.

Obsežna konvencionalna agresija proti Zavezništvu bo tudi v prihodnosti malo verjetna, vendar pa lahko v prihodnosti napadi z vojaškimi in nekonvencionalnimi sredstvi dosežejo tudi evroatlantsko območje. Zato bo Nato tudi v prihodnje razvijal in zagotavljal sile in zmogljivosti, ki bodo sposobne izvajati celoten spekter vojaških operacij vseh stopenj intenzivnosti.

Prek sodelovanja Republike Slovenije v Natu se bo tudi v prihodnje krepila učinkovitost in uspešnost uresničevanja ključnih nacionalnih obrambno-varnostnih ciljev, skladno s sprejetimi političnimi in planskimi dokumenti. Največja pozornost mora biti namenjena zagotavljanju ključnih zmogljivosti, ki izhajajo iz zavez Natu ter učinkovitemu popolnjenju sil za MOM ter Natove odzivne sile.

Republika Slovenija bo tudi v prihodnje razvijala enoten nabor sil po principu *single set of forces*, ki se jih lahko uporabi za nacionalne potrebe ter za potrebe mednarodnih organizacij, katerih članica je Republika Slovenija (predvsem Nato, EU in OZN).

Evropska varnostna in obrambna politika (EVOP). EU vse bolj sprejema svoj delež odgovornosti za mednarodni mir in varnost, kar vpliva tudi na nadaljnji razvoj obrambne politike in obrambnih zmogljivosti Republike Slovenije.

Aktivnosti na področju razvoja skupnih konceptov, postopkov harmonizacije in standardizacije obrambnega načrtovanja in razvoja sil EU se usklajujejo z Natovimi postopki za doseganje celostne interoperabilnosti. Prizadevanja EU in Nata se usmerjajo v usklajeno delovanje, dopolnjevanje in razmejitev oziroma delitev nalog z namenom izogibanja podvojevanja (*single set of forces*).

Rešitve, ki omogočajo hitrejšo odzivnost, logistično podporo ter uspešno razmeščanje sil, moramo iskati tudi v okviru EU, saj večine omenjenih zmogljivosti Republike Slovenije zaradi omejenih sredstev ne more razvijati samostojno. S tega vidika bodo zmogljivosti obrambnega sistema Republike Slovenije še naprej usmerjene v sodelovanje v bojnih skupinah EU, ki prinašajo izkušnje na področju oblikovanja skupnih in povezljivih konceptov, doktrin, taktik in postopkov ter izkušnje skupnega delovanja, hitrega odzivanja in razmeščanja sil na območje operacij.

EU veliko pozornosti namenja dolgoročnemu razvoju in optimalni uporabi evropskih vojaških in civilnih zmogljivosti, kar je nujno, če želi verodostojno in učinkovito prevzeti svoj del odgovornosti v okviru transatlantskega partnerstva. Pri tem Republika Slovenija razvija koncepte in zmogljivosti celostnega pristopa k izvajanju operacij EU.

Nadaljnji razvoj kriznega upravljanja na državni ravni zahteva enotno sistemsko usmerjanje, ki bo omogočilo večjo stopnjo medsebojne usklajenosti in pripravljenosti za odzivanje na krize. V nacionalni sistem kriznega upravljanja bo treba vključiti tudi rešitve in koncepte EU s področja kriznega upravljanja.

Dvo- in večstransko sodelovanje na obrambnem in vojaškem področju predstavlja pomemben segment predstavljanja in uveljavljanja nacionalnih interesov Republike Slovenije v mednarodnem okolju ter dopolnjuje aktivnosti v okviru EU in zveze Nato. Sosednje države (Avstrija, Italija in Madžarska) ostajajo strateški partnerji Republike Slovenije v okviru MOM in pri zagotavljanju skupne vojaške zmogljivosti (MLF).

Zaradi strateškega interesa Republike Slovenije na območju Zahodnega Balkana, predvsem v luči stabilizacije razmer ter reforme varnostnega in obrambnega sektorja v postkonfliktnem obdobju, je treba krepiti sodelovanje z državami v regiji in jim nuditi strokovno pomoč pri pridruževanju in vključevanju v evroatlantske integracije. Področje dvo- in večstranskega sodelovanja se mora v prihodnje zaradi omejenih virov usmeriti na ključna interesna področja, ostale aktivnosti pa je treba racionalizirati in jih podrediti uresničevanju ključnih ciljev obrambne politike.

Nadaljnji razvoj dvostranskega sodelovanja s strateškimi akterji globalnega pomena omogoča uveljavljanje nacionalnih interesov v širšem mednarodnem okolju in multilateralnih organizacijah, hkrati pa zagotavlja večjo prepoznavnost Republike Slovenije v mednarodni skupnosti. Krepitev tovrstnega sodelovanja lahko omogoči širše in bolj prepoznavno vključevanje Republike Slovenije v pobude in aktivnosti mednarodne skupnosti ter hkrati podpira druge oblike dvostranskega sodelovanja, predvsem na področju gospodarstva.

Obrambna diplomacija je še vedno premalo izkoriščeno področje z vidika možnosti, ki jih lahko nudi v podporo izvajanju obrambne politike. Glede na spremembe v varnostnem okolju Republike Slovenije, posebej po sprejemu v Nato in EU, bi bilo treba ovrednotiti učinke trenutne organiziranosti in vsebine obrambne diplomacije ter jo posodobiti in racionalizirati. Po zgledu nekaterih drugih zahodnoevropskih držav bi lahko nekatera območja oziroma države pokrivali obrambni atašeji iz prestolnice.

1.3 Izhodišča za nadaljnji razvoj obrambne politike Republike Slovenije

1. Pri oblikovanju in izvajanju obrambne politike Republike Slovenije upoštevamo ter izhajamo iz želje in pričakovanj državljanov Republike Slovenije, da bo obrambni sistem izpolnjeval poslanstva in naloge pregledno, strokovno in profesionalno, racionalno in varčno ter učinkovito.
2. Obrambna politika Republike Slovenije bo tudi v prihodnje upoštevala preusmeritev težišča razvoja zmogljivosti obrambnega sistema iz samostojne in samozadostne obrambe nacionalnega prostora Republike Slovenije v delovanje obrambnega sistema Republike Slovenije v okviru sistema kolektivne obrambe in kolektivne varnosti.

3. V sistemu kolektivne obrambe bomo sprejemali realistične in izvedljive zaveze. Obrambna politika Republike Slovenije bo vplivala na zagotavljanje pogojev za dosledno uresničevanje političnih zavez, ki jih je ali jih bo Republika Slovenija sprejela kot članica Nata in EU ter drugih mednarodnih organizacij, vključno s prevzemanjem sorazmernega deleža bremena in odgovornosti za zagotavljanje kolektivne obrambe. V navedeni kontekst sodi tudi ohranjanje ter krepitev političnega in družbenega konsenza, da je hkratio članstvo v Natu in EU najustreznejši način za zagotavljanje obrambnega vidika varnosti Republike Slovenije.
4. Republika Slovenija je s prehodom z množične obvezniške na manj številčno poklicno vojsko odločilno podprla preusmeritev h konceptu kolektivne obrambe. V prihodnje je treba doslej končane vidike strukturalne profesionalizacije dopolniti še s povečanjem deleža premestljivih sil in konsolidacijo koncepta prostovoljne pogodbene rezerve ter intenziviranjem procesa funkcionalne profesionalizacije. Pri tem bodo spoštovane in ohranjane ter v nujnem konceptualnem obsegu tudi nadgrajevane pozitivne izkušnje slovenske vojaške tradicije, kar vključuje tudi oblikovanje koncepta vojaške strateške rezerve.
5. Obrambni sistem se ob vse manjši razpoložljivosti kadrovskih in predvsem finančnih virov sooča z vse večjim številom vedno zahtevnejših in bolj tveganih nalog. Razvoj zmogljivosti obrambnega sistema bo konceptualno, organizacijsko in po obsegu usklajen ter prilagojen potrebam odzivanja na vojaške in nevojaške vire ogrožanja nacionalne varnosti ter uresničevanja njenih sprejetih mednarodnih obveznosti. Poudarek bo na zagotavljanju ključnih zmogljivosti, pripravljenosti in uporabnosti sil Slovenske vojske, hkrati pa bomo za sodelovanje v MOM na kriznih žariščih spodbujali in podpirali tudi oblikovanje ustreznih nevojaških nacionalnih zmogljivosti.
6. Oblike in intenzivnost sodelovanja zmogljivosti Republike Slovenije v MOM bodo skladne z njenimi zunanjepolitičnimi interesi in ambicijami ter razpoložljivimi viri. Pri razvoju zmogljivosti za sodelovanje v MOM bomo izhajali iz celostnega civilno-vojaškega pristopa, kar bo omogočilo učinkovitejše izkoriščanje primerjalnih nacionalnih prednosti. Ob tem bomo v MOM prevzemali večjo odgovornost, vključno s sorazmernim bremenom in tveganjem.
7. Razvoj obrambnih zmogljivosti Republike Slovenije bo skladen z načeli obrambnega načrtovanja v Natu in EU ter usmerjen v učinkovito izpolnjevanje poslanstev in nalog obrambnega sistema v nacionalnem in mednarodnem okolju. Temeljit bo na:
 - prilagajanju obsega in strukture zmogljivosti obrambnega sistema v smislu povečevanja kakovosti zmogljivosti ob hkratnem zmanjševanju njihove količine, vendar do še smiselnega minimalnega obsega določene zmogljivosti,
 - preusmeritvi nekaterih neizkoriščenih ali nepotrebnih zmogljivosti oziroma kadrovskih in finančnih virov, ki so vezani nanje, na prioriteta področja obrambnega sistema,
 - selektivni specializaciji in prioritetni lestvici razvoja zmogljivosti skladno s potrebami in zmožnostmi Republike Slovenije, predvsem z namenom racionalne izrabe vedno bolj omejenih virov, še posebej finančnih,
 - ustrezni opremljenosti in izurjenosti, ki bo po eni strani zagotavljala čim bolj učinkovito delovanje v različnih okoliščinah, hkrati pa zagotavljala največjo možno zaščito in varnost pripadnikov obrambnih sil pri izvajanju nalog,
 - povezljivosti zmogljivosti v okviru kolektivne obrambe ter skupne varnostne in obrambne politike EU,
 - izboljšani operativni povezljivosti raznovrstnih zmogljivosti obrambnega sistema med seboj in z drugimi podsistemi nacionalne varnosti Republike Slovenije.

8. Dosedanja delitev obrambe na vojaško in civilno obrambo ni več skladna s sodobnimi varnostnimi okoliščinami in potrebami. Bolj smiselna in primernejša je transformacija dosedanjega sistema civilne obrambe, ki je bil usmerjen predvsem v priprave na vojno, v celovitejši sistem kriznega upravljanja, ki je namenjen obvladovanju različnih vrst in intenzivnosti kriznih razmer. Vedenje o pomenu in uporabnosti klasičnih sestavin civilne obrambe, ki so namenjene predvsem podpori vojaške obrambe v primeru vojne, bomo v prihodnje ohranjali in razvijali predvsem v kontekstu koncepta vojaške strateške rezerve.
9. Zagotavljanje miru, varnosti, stabilnosti in razvoja v mednarodni skupnosti zahteva okrepljeno medsebojno usklajevanje in sodelovanje tako držav kot tudi nedržavnih akterjev različnih ravni na vse številnejših področjih družbenega dogajanja. Zato bo strokovni in drugi zainteresirani javnosti omogočeno na primeren način sodelovati v procesu oblikovanja razvojno-usmerjevalnih in planskih dokumentov z obrambnega področja, z namenom doseganja najširšega možnega družbenega konsenza glede nadaljnjega razvoja obrambnega sistema Republike Slovenije. Pri tem se je treba izogibati polemiziranju z idealističnimi in utopičnimi koncepti ter razpravo voditi v polju politično in družbeno realnega. Skladno s spremembami v družbenem okolju je treba oblikovati sodobno strategijo sodelovanja s civilno družbo, še posebej z organizacijami in društvi, ki so posebnega pomena za obrambo.

2 SLOVENSKA VOJSKA

2.1 Uvod

Slovenska vojska je v 18 letih svojega delovanja in obstoja doživela dinamične spremembe in tranzicijo iz množične in naborniške v profesionalno vojsko. V tem obdobju je uspešno uresničevala poslanstvo in naloge, ki jih določajo zakoni ter izhajajo iz mednarodnih obveznosti, sprejetih v Republiki Sloveniji.

V analizah, ki so bile opravljene v SV za obdobje od leta 2004 do konca leta 2008, je bilo ugotovljeno, da so na dosedanji razvoj vplivali zunanji in notranji dejavniki, kot na primer: ustreznost in skladnost zakonodajnih ter normativnih aktov, zagotovitev potrebnih virov za delovanje SV ter sprejete obveznosti Republike Slovenije do mednarodnih organizacij. Med najpomembnejše notranje dejavnike razvoja sodijo dosežena stopnja usposobljenosti, sposobnost prilagajanja novim varnostnim razmeram in dinamiki sprememb v sodobnih vojaških operacijah ter zahteve po izgradnji zmogljivosti za učinkovito vojsko, interoperabilno z zavezništvu. Analiza je pokazala tudi, da dosežena stopnja podpore upravnega dela ministrstva pri izvajanju transformacije SV ne zadošča vsem potrebam razvoja.

2.2 Ugotovitve iz analiz v okviru

Ugotovljeno je, da obstaja med posameznimi normativnimi akti, ki opredeljujejo poslanstvo, naloge in delovanje SV, določeno neskladje. Prav tako niso povsem usklajeni delovnopravna zakonodaja in normativni akti na obrambnem področju. Normativni akti se niso dosledno usklajevali s spremembami v varnostnem okolju in zahtevami, ki jih narekuje članstvo v zvezi Nato in EU ter proces profesionalizacije SV.

Integracija procesov in funkcij, ki so bili predvideni v zadnjem veljavnem Srednjeročnem obrambnem programu (SOPR), ni bila v popolnosti izvedena. Prav tako je analiza pokazala na neskladnost med strateškimi dokumenti, ki usmerjajo razvoj SV.

Tabela prikazuje obseg stalne sestave, ki je bil načrtovan v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja SV (ReSDPROSV), v primerjavi s predvidevanji v dokumentu Srednjeročni obrambni program (SOPR) za obdobje 2007–2012. V tabeli 1 je prikazano načrtovano stanje v letih 2008, 2009 in 2010. V resoluciji je bila predvidena postopna kadrovska rast pripadnikov SV: v notranji strukturi je bilo načrtovano, da se bo število častnikov zmanjševalo, število vojakov pa povečevalo, v SOPR pa se število častnikov povečuje, zmanjšuje se število vojakov ter podčastnikov, uvaja pa se nova kategorija vojaške osebe, to je vojaški uslužbenec (nižji vojaški uslužbenec – NVU in višji vojaški uslužbenec – VVU).

Kategorija	ReSDPRO 2015			SOPR 2007–2012		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
2.2.1.1.1.1 Leto						
Vojaške osebe	7.500	7.750	8.000	7.563	7.852	8.180
Častniki	1.160	1.100	1.000	1.250	1.230	1.200
VVU				200	180	170
Podčastniki	2.000	2.000	2.000	1.840	1.860	1.900
NVU				400	350	300
Vojaki	4.340	4.650	5.000	3.873	4.232	4.610
Civilne osebe	500	500	500	437	398	320
Skupaj STAS	8.000	8.250	8.500	8.000	8.250	8.500
Skupaj PPRS	3.800	4.650	5.500	2.600	3.600	5.500
Skupaj	11.800	13.000	14.000	10.600	11.850	14.000

Tabela 1: Primerjava med načrtovanim obsegom stalne sestave med ReSDPRO in SOPR.

V preteklem obdobju se je dinamika zaposlovanja v SV upočasnila. Konec leta 2008 je primanjkovalo vojakov profesionalcev, stanje v pogodbeni rezervi pa je bilo zadovoljivo.

Tabela 2 prikazuje razvojno, načrtovano in dejansko dinamiko zaposlovanja v SV ter predvideno projekcijo zaposlitev konec leta 2009.

Statusi	ReSDPROSV za leto 2008	Kadrovski načrt za leto 2008	Dejansko stanje zaposlitev 31. 12. 2008	Projekcija zaposlitev 31. 12. 2009
STAS				
Častniki	1.160	1.255	1.233	1.141
Podčastniki	2.000	1.840	1.861	1.858
Vojaki	4.340	2.889	2.671	3.163
VVU	Ni predviden	242	272	304
NVU	Ni predviden	458	481	497
Civilne osebe (STD)	500	416	493	519
Civilne osebe (URAD)	Ni predviden	Ni predviden	22	16
SKUPAJ STAS	8.000	7.100	7.033	7.498* (7.600)
PPRS				
Častniki	237	56	38	35
Podčastniki	711	167	89	80
Vojaki	2.852	1.931	1.780	1.667
VVU	0	23	7	7
NVU	0	23	12	11
SKUPAJ PPRS	3.800	2.200	1.926	1.800
SKUPAJ v SV	11.800	9.300	8.959	9.298

Tabela 2: Primerjava med načrtovanim in dejanskim številom zaposlitev v SV.^[1]

[1] Do sredine septembra 2009 se je številčno stanje v SV povečalo za 497 pripadnikov. Dejansko stanje zaposlitev na dan 14. 9. 2009 kaže, da je v strukturi SV naraslo število častnikov za 10 (na 1.243), podčastnikov za 137 (na 1.998), vojakov za 268 (na 2.939). V SV je več 49 vojaških uslužbencev (303 višjih in 499 nižjih vojaških uslužbencev) ter 39 civilnih oseb (zdaj 532). Za 6 se je zmanjšalo število civilnih oseb.

Na dosednji razvoj in preoblikovanje SV so pomembno vplivali naslednji elementi: odsotnost celovite kadrovske politike, zmanjšana finančna sredstva glede na sprejete obveze, pomanjkljiva integracija procesov in funkcij v celotnem obrambnem sistemu, neuravnotežena organizacijska struktura ter razdrobljenost zmogljivosti.

Analiza stanja na kadrovskem področju je pokazala, da je treba oblikovati celotno kadrovske politiko, ki bo stimulatивно vplivala na pridobivanje in zadrževanje kadrov. Več naporov je treba vložiti v vzpostavitev ustreznega razmerja med častniki, podčastniki in vojaki ter uravnotežiti število visokih častnikov z novo strukturo SV. Načrtovanje in vzpostavitev ustreznih kvantitativnih razmerij med vojaškimi osebami ter razmerij med statusi vojaških in civilnih oseb je eden izmed odločilnih dejavnikov, ki bo vplival na razvoj ključnih zmogljivosti za doseganje, vzdrževanje in izboljševanje operativnih zmogljivosti ter izvajanje temeljnih nalog SV. Kategorija vojaških uslužbencev je bila v SV uvedena zato, da bi bili bolj konkurenčni na trgu delovne sile in bi privabili določene profile strokovnjakov. V prihodnje je treba zaposlovanju teh kadrov nameniti posebno pozornost, prehajanje iz kategorije vojak, podčastnik in častnik v vojaškega uslužbenca pa omogočiti le izjemoma.

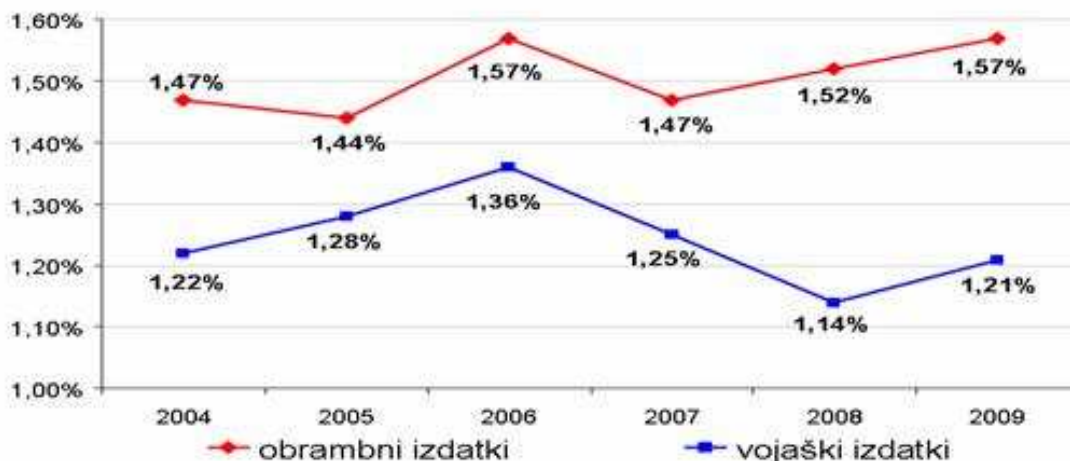
Izboljšati je treba proces pridobivanja novih kadrov in sprejeti nekatere ukrepe za zadrževanje obstoječih; eden od ukrepov mora biti tudi boljša celotna skrb za pripadnike SV in njihove družinske člane. Zaposlovanje vojaškega kadra je tesno povezano z družbenimi in gospodarskimi razmerami. SV svoje kadre pridobiva na trgu delovne sile, zato mora upoštevati gibanja in vplive, ki ta trg oblikujejo. Upoštevati mora tudi demografske dejavnike, ki v prihodnje za SV ne bodo ugodni. Upokojevanje, ki je predvidljiv element pri načrtovanju kadrov, predstavlja četrtninski delež odhodov iz SV. Odhodi iz SV se bodo zaradi upokojitvev po letu 2013 bistveno povečali in bodo vsako leto naraščali.

V prvi polovici leta 2009 se je zanimanje za vojaško službo povečalo, najverjetneje zaradi rasti stopnje nezaposlenosti in posledično pomanjkanja delovnih mest na drugih področjih.

SPOR 2009 ugotavlja tudi, da je treba oblikovati celotno politiko razvoja vojaškega izobraževanja in usposabljanja (VIU). Nove rešitve, ki so posledica razvoja oziroma odraz potreb po drugačni organiziranosti VIU, bodo v prihodnje morale imeti podlago v viziji razvoja SV oziroma v konkretizaciji razvojnih ciljev, ki jim bo sledila tudi normativna in organizacijska ureditev področja. Nadaljnji razvoj VIU je treba usmeriti v integracijo z javnim izobraževanjem tako, da bo oblikovan konsistenten model šolanja vojaškega profesionalca, ki bo omogočal prehod iz vojaškega v civilni poklic. Ustrezno evalvacijo znanja in usposobljenosti udeležencev je treba zagotoviti s kontinuiranim spremljanjem kakovosti programov in rezultatov procesa VIU.

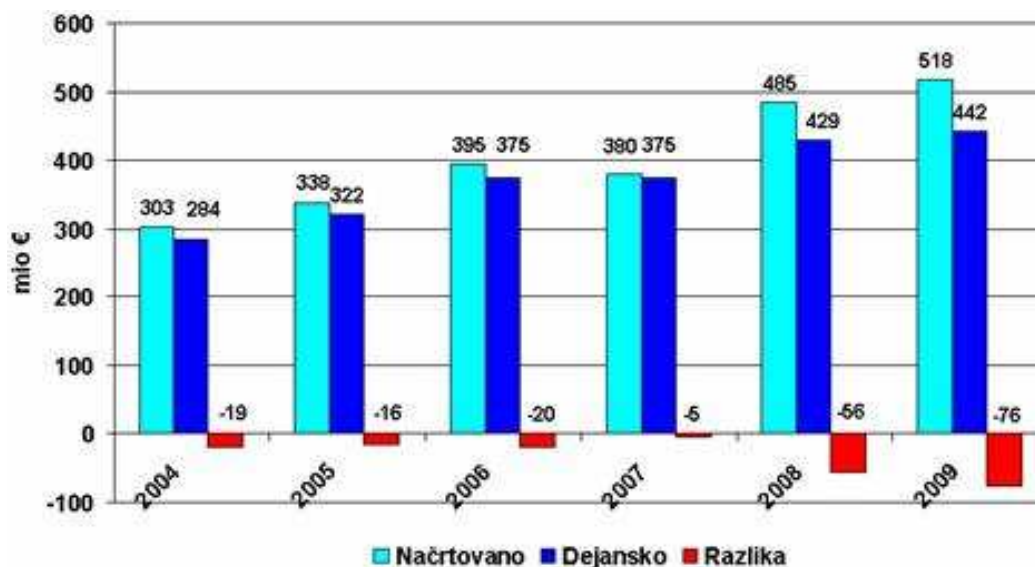
Dokončati je treba projekt uvajanja vojaških poklicev ter preoblikovati obstoječe programe izobraževanja in usposabljanja ter izvesti nekatera nova, zahtevna usposabljanja, ki bodo zagotovila tista vojaškostrokovna znanja in spretnosti, ki jih potrebujejo profesionalni vojaki za sedanje in prihodnje delovanje.

Ob prehodu na poklicno vojsko in vstopu v Nato je Republika Slovenija sprejela določene obveznosti. Planske predpostavke za zagotovitev finančnih virov so predvidevale doseganje obrambnih izdatkov v višini 2 % BDP, dejansko pa so obrambni izdatki v povprečju znašali 1,47 % in na letni ravni niso presegli 1,6 % BDP. Vojaški izdatki zagotavljajo vire, ki so SV na voljo za izgradnjo zmogljivosti ter delovanje v nacionalnem in mednarodnem okolju. Graf 1 prikazuje gibanje dejanskih obrambnih in vojaških izdatkov v obdobju 2004–2009.



Graf 1: Prikaz obrambnih in vojaških izdatkov v obdobju 2004–2009.

Zavezništvo je v procesu usklajevanja ciljev sil zmogljivosti upoštevalo načrtovana sredstva. Redno zmanjševanje obrambnih izdatkov je v SV zato vodilo do razkoraka med realizacijo sprejetih ciljev sil na eni ter razpoložljivih sredstev za njihovo uresničevanje na drugi strani. Zmanjšanje sredstev je najbolj vplivalo na dejanski obseg nabave opreme. Graf 2 prikazuje, kolikšen je bil načrtovani obseg sredstev v razmerju do dejanskih sredstev, ki jih je SV dobila za uresničevanje načrtovanih aktivnosti. Načrtovani vojaški izdatki so tisti, ki so potrjeni s proračunom, dejanski pa tisti, ki vključujejo realno finančno porabo. Zadnji stolpec v tabeli za leto 2009 prikazuje projekcijo dejanskih vojaških izdatkov po 2. rebalansu proračuna.



Graf 2: Prikaz razmerja med načrtovanimi in dejanskimi vojaškimi izdatki.

Za kadre v SV je bilo v opazovanem obdobju namenjenih do 61 % obrambnih izdatkov, za operativne stroške 20 %, za nabave in gradnje, vključno s sredstvi za raziskave in razvoj, pa 19 %. Struktura porabljenih sredstev kaže, da ciljna struktura (50 : 30 : 20), ki jo priporoča Nato, ni bila dosežena.

Pomanjkljivosti trenutne strukture SV so predvsem njena predimenzioniranost, veliko število poveljstev, razdrobljenost in razpršenost zmogljivosti ter neuravnotežena organizacijska struktura. Pri dosedanjem razvoju obsega in strukture SV je bilo značilno, da so se vanjo vključevali nove enote in elementi, ne da bi se obstoječi sočasno zmanjševali ali izločali nepotrebni. Formacije enot SV so različne po namembnosti, nalogah, organiziranosti, popolnitvi s kadrom in opremljenosti; v strukturi SV so enote, ki presegajo potrebe SV, in enote, ki ne prispevajo k oblikovanju premestljivih zmogljivosti, posamezne enote pa so popolnjene z minimalnimi operativnimi zmogljivostmi. V tabeli 3 sta prikazana struktura in razmerje med bojnimi ter ostalimi zmogljivostmi SV.

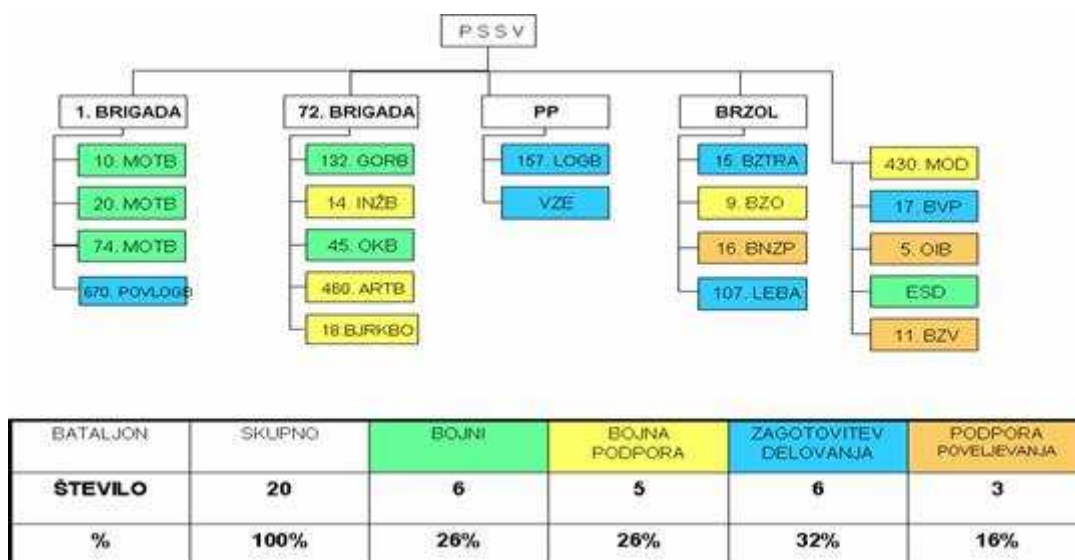


Tabela 3: Struktura in razmerje med zmogljivostmi SV.

Sprejeta obveznost Republike Slovenije in funkcija izvajanja nadzora zračnega prostora Republike Slovenije kot del Natovega integriranega sistema zračne obrambe se uspešno izvaja z začasno rešitvijo v okviru Nata.

Realizacija načrtovane izgradnje letaliških zmogljivosti poteka skladno s projektom, prav tako, sicer v omejenem obsegu, poteka posodabljanje in opremljanje helikopterjev. Ni pa realizirana nabava transportnega letala.

SV ima eno pomorsko enoto. V fazi oblikovanja je Operativni center za nadzor in spremljanje situacije na akvatoriju, ki bo vključen v sistem zagotavljanja skupne pomorske operativne slike za potrebe Nata.

Organiziranost in vlogo vojaške teritorialne komponente je zaradi profesionalizacije SV in izločitve obvezne rezerve iz SV treba preoblikovati.

Na novo je treba opredeliti kategorijo pogodbenih rezervistov in določiti, na kakšen način ta kategorija dopolnjuje strukturo profesionalnih enot.

Na področju integracije v Zavezništvo so se v preteklem obdobju izvajale številne logistične aktivnosti in nabava opreme za podporo delovanja, veliki naporji so bili vloženi v racionalizacijo delovanja. Analiza je pokazala, da je treba izvesti določeno koncentracijo infrastrukture, izboljšati oskrbo enote v mednarodnih operacijah ter zagotoviti centralizirano oskrbovanje s strelivom za delovanje ter usposabljanje enot doma in v tujini. Nekatere storitvene in druge dejavnosti je treba zagotoviti v sodelovanju z zunanjimi izvajalci.

Integracija procesov, ki bodo omogočali učinkovito obveščevalno, protiobveščevalno in varnostno zagotovitev na strateškem, operativnem in taktičnem nivoju v realnem času, bo ključni izziv Slovenske vojske na obveščevalno-varnostnem področju. Treba je nadgraditi dejavnost v posameznih obveščevalnih zvrsteh in racionalizirati ter optimizirati zmogljivosti, opremo in kadrovske potenciale.

Prav tako bo treba izboljšati upravljanje s stacionarno komunikacijsko in informacijsko infrastrukturo ter zagotoviti ustrezno raven komunikacijskih in informacijskih storitev uporabnikom v vseh enotah SV.

2.3 Ukrepi, ki izhajajo iz analiz

Generalštab Slovenske vojske je na podlagi ugotovitev analize opredelil določene kratkoročne ukrepe na področjih: obseg in struktura SV, kadri, poveljevanje in kontrola, logistika, obveščevalno-varnostna dejavnost, komunikacijsko-informativni sistemi ter vojaško izobraževanje in usposabljanje. Kratkoročni ukrepi so usmerjeni v uravnovešanje obstoječega obsega in strukture SV ter kadrovske konsolidacijo. Obsegajo tudi preoblikovanje vojaških teritorialnih poveljstev ter ukinitve obvezne rezerve in enot prostorskih sil.

S kratkoročnimi ukrepi bodo zagotovljeni dodatni pogoji za izboljšanje funkcionalne profesionalnosti SV ter izboljšani pogoji za doseganje ciljev sil. Ukrepi bodo zagotovili uskladitev formacij enot in sistemizacije delovnih mest z načrtovanim obsegom 10.000 pripadnikov SV ter večjo transparentnost kadrovskih postopkov in procesov. Pričakuje se učinkovitejše delovanje funkcijskih področij ter bolj kakovostna organizacija in izvedba vojaškega izobraževanja in usposabljanja (VIU).

Iz obsega in strukture SV bo do začetka leta 2010, skladno z zakonskimi določili, izločena obvezna rezerva. Vojaška teritorialna poveljstva bodo preoblikovana na način, ki bo omogočil večjo centralizacijo logistične oskrbe in boljše upravljanje z infrastrukturo. V ta namen bodo oblikovane uprave vojašnic SV.

Načrtovani obseg in struktura SV bosta prilagojena obsegu 10.000 pripadnikov. Težišče kadrovskega popolnjevanja so enote, ki so zavezane k doseganju ciljev na področju razvoja zmogljivosti, sile v pripravljenosti in premestljive sile v 1. BR SV.

Na kadrovske področju bo izvedena kadrovska konsolidacija, ki bo v prvi fazi obsegala uskladitev sistemizacije delovnih mest s formacijami enot ter uskladitev formacijskih dolžnosti. Ustavljeno je povečevanje števila vojaških uslužbencev zunaj kriterijev, ki upoštevajo potrebe po strokovnjakih določenih profilov. Ustavljeno je prehajanje vojakov, podčastnikov in častnikov v status vojaškega uslužbenca. Med kratkoročne ukrepe na kadrovske področju sodi tudi oblikovanje celostne kadrovske politike ter določitev kadrovske potreb v odnosu do sistema vojaškega izobraževanja in usposabljanja.

Na področju poveljevanja in kontrole bodo ukrepi usmerjeni predvsem v konec integracije SV v Zavezništvo ter izboljšanje strateškega načrtovanja, pri čemer bo pomembno oblikovanje strateških komunikacij ter upravljanje z znanjem in informacijami (*Information Knowledge Management*).

Kratkoročni ukrepi na področju logistike so usmerjeni v pripravo in dopolnitev normativnih podlag za delovanje logistične podpore enotam v Republiki Sloveniji in tujini ter preoblikovanje dosedanje organiziranosti delovanja prostorske logistike. Ukrepi bodo omogočili boljše poslovanje skladišč ter razbremenitev logističnih enot pri varovanju objektov. Določeni ukrepi bodo izvedeni zato, da bo ROLE-2LM dosegla končno operativno zmogljivost in uvrstitev med Natove certificirane enote.

Na obveščevalno-varnostnem področju bodo izvedeni ukrepi, ki bodo zagotovili postopno funkcionalno integracijo vojaških obveščevalno-varnostnih zmogljivosti na Ministrstvu za obrambo.

Kratkoročni ukrepi na področju razvoja in delovanja komunikacijsko-informacijskih sistemov so prednostno usmerjeni v centraliziranje določenih storitev v 11. BZV. Izvedene bodo aktivnosti, ki bodo omogočile postopno integracijo komunikacijskih, informacijskih, navigacijskih, identifikacijskih sistemov in senzorjev. Posebna pozornost je namenjena ukrepom racionalizacije pri uporabi komunikacijske in informacijske infrastrukture.

Na področju vojaškega izobraževanja in usposabljanja so kratkoročni ukrepi namenjeni preoblikovanju strukture poveljevanja in kontrole v PDRIU. Stabilizirati je treba načrtovanje vojaškega izobraževanja in usposabljanja, pri tem pa upoštevati zmožnosti obstoječega sistema. Več pozornosti bo namenjene izboru kadrov, ki izvajajo vojaško izobraževanje in usposabljanje. Dopolnjen bo koncept vojaškega izobraževanja in usposabljanja ter izboljšano njegovo programiranje in kontrola kakovosti izvedbe.

SV bo na področju sodelovanja in podpore pri dejavnostih v zaščiti, reševanju in pomoči zagotovila: ustrezno stopnjo pripravljenosti in odzivnosti helikopterske enote SV, povezovanje zmogljivosti 18. BRKBO za identifikacijo nevarnih snovi ter radiološko izvidovanje s civilnimi zmogljivostmi, sodelovanje veterinarske službe SV v pripravah CZ, povezavo med psihološko službo SV ter civilnimi psihologi za izvajanje psihološke oskrbe prebivalstva v primeru nesreč, sodelovanje zmogljivosti 670. LOGB in 14. INŽB v primeru velikih naravnih nesreč, povezavo med 430. MOD in enotami CZ ter podvodno reševalno službo.

GŠSV je v prvem delu analize opredelil tudi dolgoročne ukrepe, ki so povezani s spremembami krovne zakonodajne in normativnih podlag, ki določajo razvoj in delovanje SV ter sprejeti nove strateške programske in planske dokumente. Najpomembnejši dolgoročni ukrepi so: oblikovanje celovite kadrovske politike, vzpostavitev učinkovitega in strokovnega kadrovskega menedžmenta, oblikovanje kariernih poti za pripadnike SV ter udejanjanje celovite skrbi za pripadnike, zagotovitev učinkovitega sistema poveljevanja in kontrole z zmanjševanjem, združevanjem in preoblikovanjem obstoječih poveljstev, zagotovitev doseganja ključnih zmogljivosti SV kljub manjšemu obsegu finančnih sredstev, zagotovitev optimizacije in koncentracije pri uporabi infrastrukture, integracija virov komunikacijsko-informacijskega sistema, oblikovanje celostne politike VIU ter pogojev za njeno uveljavitev, prilagoditev civilno-vojaškega sodelovanja novim strateškim razmeram.

2.4 Izhodišča za nadaljnji razvoj SV

Nadaljnji razvoj SV ter načrtovanje sprememb bosta morala temeljiti na poglobljeni presoji potreb in zmogljivosti slovenske države na obrambnem področju. Vsebino in intenzivnost razvoja je treba prilagoditi spremembam v mednarodnem varnostnem okolju, novim varnostnim izzivom, tveganjem in virom ogrožanja. Prav tako je treba upoštevati inovativne koncepte in doktrine ter si prizadevati za izgradnjo zmogljivosti, ki bodo zagotovile učinkovito in interoperabilno vojsko z zavezništvi.

Razvoj zmogljivosti SV bo treba usmeriti v zagotavljanje obrambne sposobnosti Republike Slovenije v okviru kolektivne varnosti in pod določenimi pogoji tudi samostojne nacionalne obrambe ter za aktivno vključevanje in sodelovanje v mednarodnih operacijah, s katerimi SV prispeva k varnemu položaju Republike Slovenije v mednarodni skupnosti ter si krepi svoj mednarodni ugled in položaj.

Poslanstvo SV bo tako še naprej odvracati vojaško agresijo na Republiko Slovenijo v sodelovanju z zavezniki, prispevati k mednarodnemu miru in stabilnosti v mejah in zunaj meja Zavezništva ter podpirati državne organe in javne institucije pri zagotavljanju varnosti in blaginje državljanov.

SV se bo razvijala kot kopenska vojska z elementi zračne in pomorske komponente. Nekaterih zmogljivosti ne bo razvijala samostojno, temveč jih bo zagotavlja v okviru Zavezništva ali pa v okviru dvo- oziroma večstranskih dogovorov s partnerskimi državami.

Temeljno zmogljivost SV bodo predstavljale sile za bojevanje, ki bodo skupaj s silami za bojno podporo in silami za zagotovitev delovanja omogočale združeno bojevanje rodov na nivoju brigade na ozemlju Republike Slovenije in bataljonske bojne skupine izven območja države.

Združeno delovanje (*joint*) bodo sile SV sposobne izvajati le v okviru zavezništev. Zmogljivosti za bojno podporo in zmogljivosti za zagotovitev delovanja bodo organizirane in oblikovane v obsegu, ustreznem za podporo in zagotovitev potreb sil za bojevanje, izvedbo specifičnih nalog v nacionalnem okviru in obveznosti v zavezništvih, ki jih bo Republika Slovenija sprejela skladno s principom enakomerne delitve bremen.

Z razvojem prihodnjih helikopterskih zmogljivosti SV bo zagotovljeno izvajanje nalog iskanja in reševanja, zračne medicinske evakuacije ter določenih nalog v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Del helikopterskih in letalskih zmogljivosti bo sposoben delovati v okviru zavezništev ter mednarodnih operacij in misij.

V prihodnje bo treba preoblikovati pomorske zmogljivosti, da bodo vključene v integrirano obalno obrambo in bodo kontinuirano zagotavljale nadzor in kontrolo teritorialnega morja ter izvajanje nalog zaščite in reševanja.

Pogodbeni rezervisti bodo dopolnjevali in zamenjevali stalno sestavo v času konsolidacije enot in napatitve na VIU, sodelovali bodo tudi pri izvajanju VIU. Pogodbeni rezervisti bodo stalnica v mednarodnih operacijah in misijah, njihova usposobljenost pa bo primerljiva s profesionalnimi vojaki.

Napore bo treba vložiti v koncentracijo kapacitet vojaške infrastrukture in opuščanje neperspektivnih lokacij. Na področju zdravstvene oskrbe bo treba nadaljevati intenzivno sodelovanje s civilnimi institucijami in ohranjati nivo strokovnega znanja vojaškega zdravniškega kadra.

S postopnim tehnološkim opremljanjem in sistematičnim usposabljanjem kadrov se bodo v prihodnje nadgrajevale zmogljivosti vojaške obveščevalno-varnostne zagotovitve Slovenske vojske.

SV bo razvijala operativne zmogljivosti, ki bodo zagotavljale: pravočasno razpoložljivost sil, učinkovito delovanje, učinkovit sistem poveljevanja, nadzora in komunikacij, učinkovito obveščevalno zagotovitev, premestljivost in premičnost, preživetje in zaščito sil ter logistično vzdržljivost tako, da ne bo izgubljen značaj vojske ter njena sposobnost za učinkovito izvajanje nalog nacionalne obrambe in nalog v okviru zavezništev.

Osnovno izhodišče za razvoj zmogljivosti bo zato zagotavljanje pripravljenih sil za delovanje SV v nacionalnem prostoru (nacionalna obramba in ZiR) ter mednarodnem okolju pod okriljem Nata, EU in drugih mednarodnih organizacij. SV bo prioritetno razvijala zmogljivosti, s katerimi bo sposobna izpolniti svoje poslanstvo, zakonsko opredeljene naloge in uresničitev nacionalnih interesov. SV bo še naprej predstavljala pomembno zmogljivost, ki lahko podpre civilne in zmogljivosti sistema ZiR ob velikih nesrečah. Cilje sil za SV bo treba znova preučiti, redefinirati ter uskladiti s SDPRO in razpoložljivimi viri.

2.5 Sklep

Transformacija in razvoj SV morata slediti zastavljenim ciljem, pri tem pa upoštevati potrebe in zmožnosti slovenske države. Razvojne prioritete bo treba prilagoditi razpoložljivim virom in zagotoviti, da bo SV celostno in učinkovito izpolnjevala temeljno poslanstvo in ključne naloge ter da bo sposobna skupnega delovanja z vojskami Zavezništva.

SPOR 2009 je nedvoumno pokazal na potrebo po spremembah v SV; v nadaljevanju so navedene prednostne aktivnosti za uresničevanje teh sprememb.

Določiti je treba obseg sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah, s katerim bo Republika Slovenija ohranila status verodostojne zaveznice in s katerim bo zagotovljeno uresničevanje nacionalnovarnostnih interesov Republike Slovenije. Pri tem je treba upoštevati dane zmogljivosti SV, načelo racionalnosti (manjša razdrobljenost in večja koncentracija enot na manjšem številu kriznih žarišč, rotiranje osebja na opremi), načelo vzdrževanja istovrstnih zmogljivosti v daljšem času ter dopolnjevanje sil s pogodbenimi rezervisti.

Zagotoviti je treba razvoj bojnih zmogljivosti, ki bodo predstavljale jedro za oblikovanje bojnih skupin ter ostalih zmogljivosti za bojno podporo in zagotovitev delovanja bojnih skupin. Pri določanju prioritet za razvoj ostalih zmogljivosti bo treba upoštevati, da zmogljivosti zagotavljajo izvedbo vojaških nalog, povečujejo zaščito in preživetje sil ter podpirajo poveljevanje in kontrolo.

Načrtovane zmogljivosti, ki jih zaradi spremenjenih gospodarskih razmer ni mogoče uresničiti, je treba redefinirati in/ali znova oceniti časovnico njihovega razvoja. Treba je razmisliti o obsegu določenih zmogljivosti, ki danes presegajo potrebe SV, ter o racionalnosti zadrževanja določenih zmogljivosti oziroma njihovi vključitvi v integriran sistem z drugimi državnimi organi.

Treba je spremeniti zakonodajne in druge normativne podlage, ki določajo razvoj, delovanje, obseg in strukturo SV ter odpraviti neskladja med splošno zakonodajo in zakonodajo na obrambnem področju. Zagotoviti je treba, da zakonodaja na obrambnem področju uredi posebnosti službe v SV tako, da ne bo treba uporabljati tudi splošnih predpisov. Pripadnike SV je treba izločiti iz sistema javnih uslužbencev. Zagotoviti je treba enoznačno in enovito določitev poslanstva in nalog SV v vseh zakonodajnih, planskih in programskih dokumentih, ki določajo razvoj in delovanje SV. Treba je podrobno predpisati uporabo sil SV in kriterije uporabe, izločiti civilne osebe iz strukture SV, omogočiti prehod med stalno sestavo in pogodbeno rezervo ter natančno opredeliti status pogodbenih rezervistov pri izvajanju nalog v tujini.

Nujno je oblikovati celostno kadrovske politiko in nadaljevati izgradnjo kariernih poti za pripadnike SV.

Da bi lahko dosegli ciljni obseg SV, je treba preoblikovati ter nadgraditi dosedanje procese pridobivanja in zadrževanja kadra ter preučiti vstopne in izstopne kriterije na način, ki bo omogočil večjo prožnost kadrovske strukture ter razširitev ciljne populacije z novimi kategorijami kadrov.

Za transformacijo je značilna prenova, zato se je v prihodnje iz dosedanjih procesov prilagajanja treba usmeriti v procese, ki bodo zagotovili prenavo Slovenske vojske.

3 SISTEM VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI

3.1 Uvod

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

Poslanstvo sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je s preventivnim pristopom zagotoviti zmanjševanje števila nesreč ter preprečevanje oziroma ublažitev njihovih posledic, v primeru nesreč pa obvarovanje ljudi, živali, premoženja, kulturnih dobrin in okolja pred uničenjem, poškodbami ter drugimi posledicami. Sistem deluje v miru ter v vseh spremenjenih razmerah, tudi v kriznih razmerah, izrednem in vojnem stanju.

Naloge s področja VNDN, ki so v državni pristojnosti, izvaja Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje (URSZR) ter druga ministrstva in vladne službe. Občine urejajo ter izvajajo varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami na njihovem območju skladno z ZVNDN.

URSZR je organ v sestavi Ministrstva za obrambo, ki opravlja upravne in strokovne naloge organizacije, priprave ter izvajanja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ima tudi nalogo koordiniranja upravnostrokovnih nalog zaščite, reševanja in pomoči (ZRP), v katere so vključena tudi vsa druga pristojna ministrstva.

Pomembnejše naloge URSZR so:

- sodelovanje in usklajevanje s pristojnimi ministrstvi na različnih področjih dela;
- vzpostavitev in upravljanje sistema ZARE (42 repetitorskih in 55 digipiterskih postaj, 1.563 siren JA, 9.000 radijskih postaj, 18.000 pozivnikov);
- vzpostavitev, vzdrževanje ter upravljanje informacijskega sistema za centre za obveščanje in delavce URSZR (več kot 20 različno zahtevnih aplikacij, najpomembnejša GIS Ujme, ki obsega 127 slojev podatkov v 21 skupinah);
- preventiva na področju VPP in VPU (soglasja k študijam varstva pred požarom za zelo zahtevne objekte in mnenja k prostorskim aktom (2.135 vlog v letu 2008), pooblastila za vzdrževanje gasilnikov, izvajanje požarnega varovanja, preizkušanje hidrantnih omrežij, pregledovanje in preizkušanje vgrajenih sistemov APZ, izvajanje usposabljanj za VPP (skupno več kot 760 upravnih postopkov v letu 2008). Na področju VPU okrog 150 izpitov in preizkusov usposobljenosti za reševalce iz vode;
- usklajevanje načrtov zaščite in reševanja na vseh nivojih načrtovanja (54 na državni in 201 na regijski ravni);
- sodelovanje pri intervencijah (svetovanje, koordinacija, po potrebi delo na terenu) pri 3.500–5.000 večjih nesrečah letno ter spremljanje (SPIN, poročila, analize) 13.000–15.000 manjših intervencij letno);
- sklepanje pogodb ter nadzor nad izvajanjem pogodb z več kot 75 akterji, ki sodelujejo v zaščiti, reševanju in pomoči;
- pridobivanje, razporejanje, usposabljanje in opremljanje pripadnikov enot in služb CZ na državni in regijski ravni (197 na državni in 1.451 na regijski ravni);
- pomoč, svetovanje občinam pri oblikovanju in formiranju sil ter pripravi načrtov ZiR;
- sklepanje pogodb s cenilci za ocenjevanje škode po naravnih nesrečah (okrog 100 na letni ravni, ocenjevanje škode (pod našo ingerenco so državna in regijske komisije za ocenjevanje škode, občinske imenuje župan);
- priprava predlogov za nabavo z vsemi specifikacijami za opremo za državne rezerve, blagovne rezerve ter opremo za enote in službe CZ;

- priprava normativnih podlag iz naše pristojnosti in njihovo usklajevanje v procesu usklajevanja (ministrstva, SOS, ZOS, drugi pristojni organi in organizacije).

3.2 Ugotovitve in ukrepi na področju organiziranosti, KIS in načrtov zaščite in reševanja

- Izboljšati izvajanje preventivne dejavnosti, predvsem na področjih izven pristojnosti MO,^[2] ter pri tem razmisliti o vlogi URSZR kot nacionalnega koordinatorja ne samo ZRP, ampak celote upravnostrokovnih nalog v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, prednostno na področju preventive.^[3] Hkrati je treba razmisliti tudi o sredstvih in načinih, s katerimi bi se okrepila omenjena vloga URSZR.
- Prilagoditev organizacijskih, tehničnih, kadrovskih, finančnih in funkcionalnih rešitev prenosa nalog s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na novoustanovljene pokrajine v odvisnosti od števila pokrajin, ki bodo ustanovljene.^[4] Z vidika VNDN so smiselne ureditve, ki se gibljejo od 8 do 14 pokrajin, glede na geografski prostor.
- Sistem VNDN v določenem številu lokalnih skupnosti (predvsem manjših in novonastalih) ni ustrezno organiziran oziroma uveljavljen, kar predstavlja veliko težavo za razvoj in delovanje sistema kot celote. Po osamosvojitvi države se je komunalni sistem razdrobil na 210 občin, napoveduje pa se ustanavljanje še novih občin.^[5]
- V zakonu o financiranju občin bi morali predpisati odstotek primerne porabe proračunskih sredstev občine, ki se uporabi za financiranje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami glede na oceno njihove ogroženosti zaradi naravnih in drugih nesreč. Vsi tovrstni poskusi so doslej propadli.
- Končati organizacijsko in finančno zahteven projekt prevzema in prenove sistema javnega alarmiranja s komunikacijskim omrežjem ZARE DMR na lokalnem nivoju.
- Najti ustrezne systemske rešitve za posodabljanje radijskega omrežja, vključno z uvedbo sistema TETRA.
- Začeti uvajanje novih tehnologij in sistemskih rešitev, ki bodo omogočale (1) tekstovne in videoklice v sili, celovito podporo delovanja službe NMP^[6], (2) monitoring padavin in vzpostavitev videonadzornega sistema za poplave, (3) izmenjavo podatkov med Prometnoinformacijskim centrom in centri za obveščanje o stanju v prometu in zaporah zaradi posledic naravnih in drugih nesreč ter (4) monitoring onesnaženja okolja.
- Odpraviti pomanjkljivosti državnih načrtov zaradi pomanjkljivo izdelanih načrtov dejavnosti, prilog in dodatkov v pristojnosti posameznih ministrstev in vladnih služb.^[7]
- Vse subjekte, ki so dolžni izdelati načrte zaščite in reševanja, spodbujati k vzpostavitvi primerne organiziranosti in kadrovske popolnjenosti ter jim pri tem zagotavljati strokovno podporo.

^[2] Ugotovitev temelji na zakonski odgovornosti, da je vsako ministrstvo odgovorno za stanje preventivne dejavnosti in pripravljenosti v dejavnosti, ki spada v njegovo pristojnost, za delovanje ob naravnih in drugih nesrečah.

^[3] Zdaj je preventiva, razen na področju varstva pred požarom in varstva pred utopitvami, v pristojnosti drugih resorjev.

^[4] V pripravah na ustanovitev pokrajin smo izvedli priprave za prenos pristojnosti in kadrov na pokrajine v primeru oblikovanja 13 ali 14 pokrajin. Temeljni izziv z vidika organiziranosti URSZR je, kako jo bomo prilagodili morebitnemu oblikovanju števila pokrajin navzgor ali navzdol od omenjenih 13 oziroma 14.

^[5] Tej drobitvi komunalnega sistema ni sledilo prilagajanje priprav, organiziranosti, opremljenosti in usposobljenosti reševalnih služb.

^[6] Težavo predstavlja dejstvo, da gre za izrazito zaprtost in sektorsko naravnost tega dela javnega zdravstva, ki razvija dokaj različne rešitve v glavnem pri vseh zdravstvenih domovih in regijskih bolnišnicah.

^[7] Pomanjkljivosti še niso bile odpravljene kljub večkratnim sklepom Vlade Republike Slovenije, ki njihovo izdelavo dodatno nalagajo. V veliki meri je to posledica neustrezne kadrovske popolnjenosti in organiziranosti navedenih subjektov. Delovanje Slovenske vojske pri zaščiti in reševanju je razdelano v načrtih dejavnosti za različne vrste naravnih nesreč (načrti UJMA), ki pa jih kaže poenostaviti oziroma združiti.

Osnovno hrbtenico sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja predstavlja Center za obveščanje Republike Slovenije (CORS) ter 13 regijskih centrov za obveščanje (ReCO), ki sprejemajo, aktivirajo, obveščajo in alarmirajo, ko obdelujejo klic na evropsko številko za klic v sili 112.

Na podlagi nove uredbe o vsebini ter izdelavi načrtov zaščite in reševanja so bili v obdobju 2004–2007 spremenjeni vsi državni načrti zaščite in reševanja. Načrti so bili spremenjeni tudi na podlagi izkušenj, pridobljenih ob nesrečah ter na vajah zaščite, reševanja in pomoči.

Pomemben del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami predstavljajo sile ZRP, ki so namenjene izvajanju ukrepov ter nalog ZRP ob naravnih in drugih nesrečah. Sile ZRP organizirajo lokalne skupnosti, država ter določene gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije glede na tveganja v dejavnosti, ki jo opravljajo. Vse sile ZRP so med seboj povezane v enoten sistem. Organiziranje, opremljanje in usposabljanje pripadnikov sil ZRP je dolžnost ustanoviteljev le-teh.

Za večjo učinkovitost in gospodarnost je treba stalno prilagajati organiziranost, sestavo in obseg sil ZRP tudi novim grožnjam, kot so teroristične dejavnosti, klimatske spremembe ter z njimi pogojene nove pojavne oblike naravnih in drugih nesreč.

Pri ključnih izzivih in dilemah posameznih reševalnih služb ocene, predstavljene v nadaljevanju, ne odražajo nujno tudi mnenja posamezne reševalne službe.

3.3 Ugotovitve in ukrepi na področju reševalnih služb

3.3.1 Gasilska služba^[8], druge reševalne službe in Civilna zaščita (CZ)

- Z različnimi vzpodbudami zmanjšati neenakomerno razvitost – pokritost (število gasilskih enot) vzhodnega in zahodnega dela države.
- Nadaljevati urejanje statusa prostovoljnih gasilcev in vseh drugih prostovoljnih reševalcev, še posebej z vidika možnih stimulativnih rešitev v davčnem in zavarovalniškem sistemu (delodajalci), pa tudi v napovedani ureditvi prostovoljnega dela.
- Vzpodbujati prilagajanje tehničnih in organizacijskih rešitev gasilskih enot za delovanje (»dežurstva« na pozivnikih, stalna dosegljivost ...), da bi kar najmanj obremenjevali delodajalce zaradi odsotnosti prostovoljcev.
- Dokončati in uskladiti kategorizacijo gasilskih enot na državni ravni ter sistematično preverjati izpolnjevanje kriterijev na terenu.
- Pripraviti gasilstvo na oblikovanje pokrajin in prilagoditi organiziranost regijskih gasilskih zvez številu pokrajin.
- Oblikovati optimalno razmerje med poklicnim in prostovoljnim delom GRZS, upoštevajoč povezljivost s Slovensko vojsko, zdravstvom in Policijo.^[9] (Gorska reševalna zveza Slovenije)
- Organizacijsko, predvsem pa kadrovsko utrjevanje službe kot enotne reševalne službe, v kateri preveč prihajajo do izraza nosilci različnih parcialnih interesov. (Jamarska reševalna služba)

^[8] Organizirana je kot obvezna lokalna javna služba, katere trajno in nemoteno izvajanje zagotavljajo občine in država. V državi je preko 1.400 aktivnih gasilskih enot (GE), od katerih je približno 100 industrijskih. V teritorialnih GE, od katerih je 15 poklicnih, deluje več kot 60.000 prostovoljnih operativnih gasilcev in preko 600 poklicnih gasilcev.

^[9] Poklicni del zdaj predstavlja letalsko in v glavnem zdravstveno osebje. Najti bi morali neko rešitev, ki ne bi negativno vplivala na delovanje celotne gorske reševalne službe in demotivirala sedanjih prostovoljcev.

- Pokrivanje spodnje Save s sistemom akumulacij, ki nastaja z graditvijo verige elektrarn ter nabava zahtevnejše opreme (vozilo za vse razmere hovercraft, hiperbarična komora v povezavi s SV). (Podvodna reševalna služba)
- Zagotoviti boljšo opremo enote, ki je vrhunsko usposobljena in večstransko uporabna. (Enota za zaščito in reševanje ob nesrečah s klorom, IRE – KLOR)
- Usposobiti enoto za reševanje v daljših avtocestnih in železniških predorih ter jo vključiti med enote za mednarodno pomoč. (Enota za reševanje ob rudniških nesrečah – Premogovnik Velenje)
- Omogočiti hitrejši razvoj zmogljivosti ter opremljanje ekip in strokovnjakov za terensko delovanje. (Inštitut za mikrobiologijo in imunologijo – IMI-MF, Institut Jožefa Stefana – IJS, Ekološki laboratorij z mobilno enoto – ELME, Mobilna enota ekološkega laboratorija – MEEL, Nacionalni inštitut za biologijo – NIB, Inštitut za mikrobiologijo in parazitologijo – IMP-MF)
- Rešiti vprašanje nacionalnega taktičnega letalskega transporta pri zagotavljanju pomoči drugim državam, ker smo zdaj vezani na cestni prevoz in je zato učinkovit doseg omejen (radius okoli 500 km).
- Vključiti v podporo in pomoč vsem vodnikom reševalnih psov tudi Policijo, saj se opravi sorazmerno veliko število iskalnih akcij, ki so v njeni pristojnosti. (Kinološka zveza Slovenije ter Zveza društev in vodnikov reševalnih psov Slovenije)
- Povezati oziroma uskladiti doktrini NMP in RKS na področju prve pomoči.
- Zagotoviti delovanje poizvedovalne službe RKS v vseh razmerah, tudi ob nesrečah velikega obsega.
- Uveljaviti redefinirano vlogo RKS pri oskrbi in nastanitvi posebnih kategorij ogroženih. (RKS)
- Uveljaviti novo organizacijsko in formacijsko strukturo na vseh ravneh, upošteva dejanske potrebe in možnosti.
- Vzpostaviti psihološko oskrbo po načrtovanih korakih tako za prizadete prebivalce kot tudi za interventno osebje v primeru velikih nesreč.
- Odpraviti pomanjkljivo usposobljenost in opremljenost nekaterih občinskih enot, organov in služb za ZRP.
- Vključitev Centrov za socialno delo (CSD) pri zagotavljanju različnih pomoči ogroženim na območju nesreče.

3.3.2 Sodelovanje SV v zaščiti, reševanju in pomoči

Sodelovanje s Slovensko vojsko je za sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ključnega pomena. Za izboljšanje pripravljenosti na nesreče in ustreznejše odzivanje nanje je treba še izboljšati sodelovanje na področju nabave opreme, tako za dvonamensko rabo kot opreme, ki jo uporabljajo različne strukture v obeh podsistemih, ter nadgraditi in dopolniti posamezne programe usposabljanj in jih prilagoditi vojaškim strukturam, ki bodo potencialno sodelovale pri zaščiti, reševanju in pomoči. Naslednji izzivi so izzivi, ki jih trenutno vidimo v zaščiti in reševanju in bi pomenili bistven korak naprej k večjemu vključevanju SV v zaščito, reševanje in pomoč:

- Zagotoviti boljšo popolnjenost helikopterskih posadk, predvsem za delo na bell-412, tako da bi bil v vsaki posadki tudi letalski tehnik, usposobljen za delo z vitlom.
- Povečati kadrovske zmogljivosti vojaškega zdravstva in popolniti ROLE 2LM, ki bi jih lahko uporabljali ob večjih nesrečah na območju države, po potrebi dopolnjene tudi s stacionarijem Civilne zaščite ROLE 2.
- Laboratorijske zmogljivosti in identifikacijska vozila 18. BRKBO (lahka izvidniška vozila RKB 4 x 4) prek dežurne ekipe med delovnim časom vključiti v identifikacijo nevarnih snovi ob nesrečah z nevarnimi snovmi.

- Zmogljivosti 18. BRKBO za radiološko izvidovanje povezati s civilnimi zmogljivostmi (ELME, MEEL, ZVD Ljubljana) in enotami Civilne zaščite za RKB (regijske) ter jih vključiti v sistem za radiološko izvidovanje na različnih delih državnega ozemlja.
- Zmogljivosti veterinarskega dela vojaškega zdravstva vključiti v priprave Civilne zaščite in gasilskih enot za obvladovanje žarišč živalskih bolezni (ptičja gripa ipd.).
- Zmogljivosti psihološke službe Slovenske vojske v povezavi s civilnimi psihologi uporabiti za izvajanje psihološke oskrbe tako za prizadete prebivalce kot tudi za interventno osebje v primeru velikih nesreč.
- Predvideti uporabo zmogljivosti 670. LOGB (pralnica, kopalnica, kuhinja, zagotavljanje pitne vode in druge) za uporabo v primeru velikih nesreč.
- Prilagoditi popolnjenost, opremljenost in usposobljenost inženirskega bataljona za posredovanje v primeru vremenskih ujm (čiščenje in vzpostavljanje prevoznosti prometnic, odstranjevanje nanosov, naplavin in podobno).
- Zmogljivosti 430. MOD, potapljače in hiperbarično komoro povezati s podvodno reševalno službo ter enoto Civilne zaščite za tehnično potapljanje.
- Razširiti uporabo pripadnikov Slovenske vojske kot splošnih reševalcev ob vremenskih in drugih ujmah, vendar vojske ne kompromitirati kot cenene delovne sile, kar je pogosto pričakovanje javnosti oziroma občin.

Več pozornosti je treba nameniti izvajanju preventivnih dejavnosti na resorski in medresorski ravni. Poseben poudarek je namenjen sistemskemu razvoju preventivnih organizacijskih ukrepov varstva pred požarom in varstva pred utopitvami, ki sodijo v pristojnost MO.

3.3.3 Preventiva, ocenjevanje škode in državne rezerve za primer nesreč

- Preprečiti gradnjo na območjih, ki jih ogrožajo hudourniške in druge poplave (tudi visoka podtalnica) ter plazovi.
- Ozavestiti občinske strukture o pomembnosti preventive pri načrtovanju posegov v prostor, predvsem z vidika modrih umestitev novih gradenj v prostor.
- Poglobiti strokovno sodelovanje na področju preventive z vsemi ministrstvi, ki so pristojna za načrtovanje posegov v prostoru.
- Pospešiti izvajanje preventivnih ukrepov tudi na drugih področjih ter opozarjati na nevarnosti in pravilno ukrepanje, vključno z ustreznimi izobraževalnimi programi v šolah in drugih oblikah izobraževanja.
- Prek vlade zagotavljati večjo povezanost ter sodelovanje resorjev pri načrtovanju in izvajanju preventivnih aktivnosti ZRP na njihovem področju odgovornosti.
- Informatizacija postopka ocenjevanja škode od izdaje sklepa o začetku postopka do poročila za Vlado Republike Slovenije.
- Dopolniti sistem ocenjevanja škode v kmetijstvu z vidika poenotenja kriterijev ocenjevanja in organiziranosti.
- Zagotavljanje zadostnih finančnih sredstev za oblikovanje državnih rezerv zaščitne in reševalne opreme v zadostnem obsegu in prilagojeno glede na vrste nesreč ter nove potrebe, ki jih povzročajo nekatere nesreče.
- Spodbujanje občin (regij, pokrajin), da tovrstne rezerve oblikujejo tudi same.

Ocenjevanje škode je sestavni del sistemskih rešitev za sanacijo posledic naravnih nesreč. Podobnega sistema druge države ne poznajo, temveč razvijajo predvsem vlogo zavarovalništva.

Državne rezerve za primer naravnih in drugih nesreč, ki se hranijo pri Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje, predstavljajo predvsem zaščitna sredstva in reševalno opremo, ki se ob nesrečah množično uporablja, kot so naprave za proizvodnjo električne energije, naprave za prečiščevanje vode, sredstva za začasno nastanitev in oskrbo ljudi,

strateške zaloge gasilnih sredstev in sredstev za ekološko zaščito, sredstev za zaščito pred poplavami ter drugimi nesrečami.

3.4 Izobraževanje in usposabljanje

Izboljšanje usposobljenosti prebivalcev za ukrepanje ob naravnih in drugih nesrečah.

Uveljavitev izbirnega predmeta Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v programih osnovnih šol in usposabljanje učiteljev ter priprava priročnika za učitelje za izvedbo vsebin varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami – izbirni predmet in dnevi dejavnosti.

Za večjo ozaveščenost in približevanje dejavnosti VNDN mlajši populaciji bi bilo smiselno uvesti izbirni predmet Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami tudi v programih srednjih šol.

Vzpostavitev pogojev za izvedbo izobraževalnih programov usposabljanja v podcentrih Sežana in Pekre.

Ustanovitev in vzpostavitev delovanja Višje strokovne šole za gasilstvo.

Razvoj novih postopkov pri praktičnem usposabljanju sil ZRP s poudarkom na realističnih oblikah usposabljanj.

Izvedba celovitih in realističnih preverjanj pripravljenosti različnih reševalnih služb za delovanje ob nesrečah na lokalni, regijski in državni ravni.

3.5 Raziskave in razvoj

Zagotoviti je treba potrebna finančna sredstva za raziskave in razvoj za področje VNDN, pri čemer je treba jasneje definirati razmerje med deležema teh sredstev na obrambnem področju ter področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

3.6 Mednarodno sodelovanje

Slovenija ima dobro razvito dvostransko sodelovanje z vsemi sosednjimi in nekaterimi ključnimi evropskimi državami (Francija, Nemčija, Švedska). Prav tako zagotavljamo svoj delež pri razvoju sistemov za obvladovanje nesreč v državah Zahodnega Balkana.

V okviru EU je treba nadalje zagotavljati dejavno vlogo pri sooblikovanju evropske politike na področju civilne zaščite in sodelovanje v ključnih aktivnostih mehanizma CZ.

V okviru Združenih narodov smo v preteklem obdobju pozornost namenjali predvsem sodelovanju na področju usposabljanja, ključna naloga v prihodnje pa bodo aktivnosti, povezane z izvajanjem Hjoškega akcijskega načrta 2005–2010, kjer bo za doseg ciljev treba zagotoviti ustrezno medresorsko sodelovanje.

Aktivnosti v okviru Nata, ki se navezujejo na področje varstva pred nesrečami, so se – tudi v kontekstu članstva Slovenije v EU in razvoja tega področja – v zadnjem obdobju zmanjšale.

Na področju mednarodnega sodelovanja je v prihodnje treba:

- Jasno definirati prioriteta področja mednarodnega sodelovanja in delovati ciljno.
- Izboljšati informiranost širše strokovne javnosti o možnostih pridobivanja sredstev EU in o sodelovanju v projektih EU.
- Zagotavljati učinkovitejše sodelovanje in pretok informacij z Ministrstvom za zunanje zadeve in Ministrstvom za notranje zadeve ter Službo vlade za razvoj in evropske zadeve (tudi prek EU-portala) na področju mednarodnih aktivnosti URSZR.

- V sodelovanju s SV izboljšati in povečati zmogljivosti za učinkovitejšo mednarodno pomoč, predvsem pa za letalski transport reševalnih ekip in humanitarne pomoči.

3.7 Kadri

V URSZR je trenutno zaposlenih 331 delavcev, od tega 123 v regijskih centrih za obveščanje in 6 v CORS^[10], 45 delavcev je v Uradu za izobraževanje in usposabljanje^[11], 102 na izpostavah, ostalih 55 pa opravlja predvsem operativno delo na sedežu URSZR^[12].

Na kadrovskem področju je v prihodnje treba:

- V prvi fazi popolniti vseh 13 regijskih centrov za obveščanje in Center za obveščanje Republike Slovenije ter s tem doseči ciljno izhodišče 11 zaposlenih v vsakem centru. S tem bi zagotovili nemoteno 24-urno delovanje centrov. Delovna mesta operaterjev v centrih za obveščanje bi morala biti izvzeta iz dovoljenega števila zaposlenih v zbirnem kadrovskem načrtu.
- Zaradi premajhne številčnosti zaposlenih na operativnem področju VNDN se tudi sicer srečujemo z velikimi težavami, zato bi se moralo njihovo število postopno povečevati s prerazporeditvijo viškov kadra iz upravnega dela MO. Kadrovski primanjkljaj bi v končni fazi celovito reševali s temeljito notranjo reorganizacijo URSZR, v perspektivi lahko tudi z racionalizacijo.

3.8 Finance

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami se financira iz proračuna Republike Slovenije, proračunov lokalnih skupnosti, zavarovalnin, prostovoljnih prispevkov, mednarodne pomoči, sredstev gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij ter drugih virov.

URSZR je, kot organ v sestavi MO, neposredni proračunski uporabnik ter zagotavlja zakonito in pravočasno financiranje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Na finančnem področju je v prihodnje treba:

- Zagotoviti zadostna sredstva za sofinanciranje društev in drugih nevladnih organizacij oziroma njihovih operativnih enot za ZRP in za izvajanje nalog ZRP.
- Realizirati sklepe Vlade Republike Slovenije za zagotavljanje izrednih finančnih sredstev ob naravnih in drugih nesrečah.
- Zaustaviti trend padanja sredstev za zaščito in reševanje v odnosu do proračuna Ministrstva za obrambo, ki je od okoli 11 % v 90. letih padel na 5,8 % v letu 2009.

3.9 Izhodišča za nadaljnji razvoj

Temeljni razvojni cilji v obdobju do leta 2025 na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami so:

- Uveljavljati stališče, da se pri sprejemanju normativnih, organizacijskih, tehničnih in drugih ureditev ali ukrepov v posamezni dejavnosti, načrtovanju uporabe prostora,

^[10] Skupaj letno obdelajo več kot 700.000 klicev na evropsko številko za klic v sili 112.

^[11] Letno izvedejo usposabljanja za več kot 17.000 pripadnikov različnih sil za ZRP.

^[12] Uprava RS za zaščito in reševanje

graditvi objektov ter usmerjanju posameznih dejavnosti upoštevajo preventivni ukrepi s področja VNDN, s katerimi se preprečuje nastanek nesreče oziroma zmanjša njene posledice, pri čemer bo posebna pozornost v vseh dejavnostih namenjena prilagajanju posledicam, ki jih povzročajo podnebne spremembe in globalizacija.

- Načrtno povečevati zmogljivosti opazovalnih omrežij za pravočasno napovedovanje, odkrivanje ter spremljanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč, predvsem pa sistemov za zgodnje meteorološko, hidrološko in lavinsko opozarjanje, pa tudi zgodnje odkrivanje požarov v naravi ter povezovanje različnih sistemov za zaznavanje ogroženosti oziroma nastanka nesreč.
- Reorganizirati sile za zaščito, reševanje in pomoč na državni, regijski in lokalni ravni ter v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah, glede na ocene ogroženosti, sprejete nove normativne in druge rešitve, še posebej zmanjšanje sestave Civilne zaščite in povečati njeno specializacijo, uvajati pogodbeno službo v Civilni zaščiti, povečati sposobnosti gasilske službe za posebej zahtevne intervencije, pri drugih reševalnih službah pa za odzivanje na sodobne vire ogrožanja.
- Izboljšati splošno pripravljenost na naravne in druge nesreče, ki jih povzročajo sodobni viri ogrožanja, podnebne spremembe, skrajševanje odzivnih časov in postopna uveljavitev standardov prihoda reševalcev na kraj nesreče.
- Dograditi informacijsko-komunikacijsko infrastrukturo zaščite in reševanja, logističnih centrov, objektov za usposabljanje ter drugih infrastrukturnih zmogljivosti z upoštevanjem prilagoditve delovanja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami morebitnim spremembam v organizaciji in delovanju lokalne samouprave.
- Dopolnjevati organiziranost določenih reševalnih sestav na ravni države in povečevati njihove zmogljivosti usklajeno tudi z razvojem kadrovskih, tehničnih in drugih zmogljivosti Slovenske vojske.
- Posodobljati obstoječe in pripraviti nove programe usposabljanja glede na vire ogrožanja ter spremembe na področju organiziranja in opremljanja sil ZRP.
- Izvajati raziskovalne in razvojne naloge ter projekte, pri katerih bo poudarjena uporabnost rezultatov z vidika podpore srednjeročnih prednostnih programov ZRP.
- Na novo urediti področje nabav v sistemu VNDN, vključno s skrajšanjem postopkov pri nabavi sredstev in opreme, ki se potrebuje za odpravo posledic ter izvajanje aktivnosti zaščite reševanja in pomoči ob večjih naravnih in drugih nesrečah.
- Spodbujati ukrepe in aktivnosti, ki širijo zavarovanje, spodbujajo preventivne ali zaščitne ukrepe.
- Izdelati analizo dejanske popolnjenosti, opremljenosti, usposobljenosti in razpoložljivosti zmogljivosti ZRP na različnih ravneh organiziranosti (lokalna, regionalna (pokrajinski) in državna).
- Na podlagi ocen ogroženosti oblikovati jasna priporočila, katere in koliko zmogljivosti ZRP (vključno z opremljenostjo in izurjenostjo) je smiselno oziroma racionalno organizirati na posameznih območjih in za posamezna področja ZRP, da bi bilo z vidika učinkovitosti zagotovljeno bolj primerljivo izvajanje nalog in soudejstvovanje različnih struktur na celotnem ozemlju Republike Slovenije. To vključuje tudi jasna in enotna priporočila glede optimalnih časov intervencijskega odzivanja pristojnih subjektov na naravne in druge nesreče na njihovem območju delovanja.
- Vzpostaviti sodoben sistem načrtovanja zmogljivosti in spremljanja pripravljenosti sil ZRP za delovanje na državni ravni (treba je določiti racionalne nacionalne cilje razvoja zmogljivosti sil ZRP).
- Pri določanju standardov in izvajanju nalog preventive VNDN bi morala biti vloga URSZR bolj prepoznavna, poenotena in smiselno centralizirana. URSZR mora postati nacionalni koordinativni organ za preventivne dejavnosti na področju ZRP.
- Zagotoviti optimalno ravnotežje med prostovoljnostjo in profesionalnostjo opravljanja nalog ZRP oziroma določiti, koliko specializiranih zmogljivosti za ZRP dejansko potrebujemo na državni ravni. Pri vse večjih zahtevah po visoki profesionalnosti opravljanja nekaterih nalog s področja VNDN bi bilo treba pripraviti predlog načrta selektivne profesionalizacije dela zmogljivosti ZRP na vseh ravneh organiziranosti

družbe, predvsem na vodstvenih položajih, ter jih ovrednotiti z vidika potrebnih virov (finance, kadri, infrastruktura ...).

- Doseči potreben družbeni konsenz glede bolj uravnoteženega in stabilnega načina financiranja področja VNDN v lokalnih skupnostih ter ga uzakoniti, hkrati pa zagotoviti pregleden sistem porabe sredstev skladno z dogovorjenimi skupnimi cilji izgradnje zmogljivosti sil ZRP.
- S ciljem racionalizacije je treba analizirati sedanjo regijsko organiziranost URSZR (zdaj 13 ReCO in izpostav URSZR) ter pripraviti variantne predloge nove organiziranosti oziroma le-to prilagoditi nastanku pokrajin.
- Zagotoviti učinkovitejšo povezovanje različnih zmogljivosti SV in sil v sistemu VNDN ter hitrejša in obsežnejša vključevanja sil SV v primeru naravnih in drugih nesreč.
- Zagotoviti redno usposabljanje in preverjanje usposobljenosti delavcev za delo na področju VNDN ter uvesti sistem njihovega certificiranja za izvajanje posameznih operativnih nalog.

4 KRIZNO UPRAVLJANJE

4.1 Uvod

V sodobnem evroatlantskem varnostnem okolju se zmanjšuje pomen vojaških groženj in tveganj, čeprav se predvsem na njegovem obrobju in v njegovi neposredni soseščini ter drugod po svetu še vedno soočamo s kriznimi žarišči, ki dejansko ali pa potencialno predstavljajo določeno vojaško grožnjo ali tveganje.

Po drugi strani postajajo v samem evroatlantskem varnostnem območju vse pomembnejše nevojaške varnostne grožnje in tveganja, ki lahko povzročajo po vsebini in intenzivnosti zelo različne krizne situacije regionalnih, nacionalnih in mednarodnih razsežnosti.

Navedene grožnje je mogoče obvladovati samo s celovitim sistemom kriznega upravljanja, ki omogoča ustrezne priprave na odzivanje ter ukrepanje države in družbe na krizne razmere. Celovit sistem kriznega upravljanja oblikujemo s horizontalnim in vertikalnim povezovanjem elementov (podsystemov) sistema nacionalne varnosti v predkriznem, kriznem in pokriznem času, z namenom doseganja optimalnega in fleksibilnega kriznega odziva. V ožjem smislu zajema državne resorje in njihovo medresorsko sodelovanje, v širšem smislu pa lahko vključuje tudi gospodarske dejavnosti ter nekatere mednarodne, pa tudi nedržavne organizacije.

4.2 Ugotovitve iz analize

V Republiki Sloveniji je bil dosedanji sistem civilne obrambe usmerjen predvsem v priprave na vojno, zato ga je treba nadomestiti s sodobnejšimi in učinkovitejšimi konceptualnimi in sistemskimi rešitvami. Hkrati so se na posameznih področjih sicer razvijale posamezne sestavine kriznega upravljanja, vendar ta proces ni privedel do celovite systemske rešitve.

4.3 Izhodišča za nadaljnji razvoj

- Zaradi znatnih sprememb v varnostnem okolju se bo dosedanji sistem civilne obrambe transformiral v celovit sistem kriznega upravljanja, ki bo usmerjen v priprave na obvladovanje različnih vrst in intenzivnosti kriznih razmer.
- Zaradi zahtevnosti in interdisciplinarnosti sodobnih kriz je treba na področju kriznega upravljanja zagotoviti enoten sistemski pristop in enotno usmerjanje na nacionalni ravni. S tem se ne bo posegalo v izvirne pristojnosti resorjev in njihovih notranjih organizacijskih enot, temveč se bo predvsem zagotavljalo usklajene normativno-pravne rešitve, enotna načela, mehanizme in ukrepe, izmenjavo dobrih praks in operativno usklajevanje pri odzivanju na krizne razmere na medresorski in nacionalni ravni ter v mednarodnem okolju. Krizno upravljanje v Republiki Sloveniji zajema naloge kriznega načrtovanja, priprav na krizno odzivanje, analiziranje in ukrepanje ter pokrizno delovanje.
- S systemskega zornega kota razlikujemo krizno upravljanje na nacionalni ravni ter krizno upravljanje v pristojnosti posameznih ministrstev. Znotraj Ministrstva za obrambo razlikujemo krizno upravljanje na področju VNDN ter krizno upravljanje na obrambnem področju.

- V okviru kriznega upravljanja na obrambnem področju bo večja pozornost namenjena razvoju civilnih zmogljivosti za podporo Slovenski vojski in zavezniškim silam, ob bistveno zmanjšanem obsegu nalog, vezanih na nacionalno obrambo. Hkrati se bodo izvajale naloge, vezane na sistemsko usmerjanje kriznega upravljanja na nacionalni ravni. Nove naloge se bodo nanašale na načrtovanje zaščite kritične infrastrukture, načrtovanje Natovih ukrepov odzivanja na krize kot dela priprav za izvajanje ukrepov za pripravljenost, zagotavljanje podatkovnih baz in povezav za delovanje v primeru kriz ter na sodelovanje civilnih funkcionalnih strokovnjakov in civilnih zmogljivosti v mednarodnih operacijah in misijah.
- Obrambno krizno načrtovanje bo posodobljeno in racionalizirano oz. prilagojeno aktualnim varnostnim grožnjam in tveganjem. Ob tem bomo v sistemu kriznega upravljanja na obrambnem področju ohranjali nujno potrebne konceptualne nastavke, ki bodo v primeru bistveno poslabšanih varnostnih razmer na obrambnem področju oziroma neposredne vojne nevarnosti in aktiviranja koncepta vojaške strateške rezerve omogočali vzpostavitev in delovanje sestavin sistema civilne obrambe v realnem času.
- Poleg celovite podpore državnemu vodstvu v kriznih razmerah bo pri vzpostavljanju celovitega sistema kriznega upravljanja na nacionalni ravni posebna pozornost namenjena vzpostavitvi orodij za hitrejšo in učinkovitejšo podporo odločanju in posodobitvi informacijsko-komunikacijskih sistemov za prenos, obdelavo in hrambo podatkov.

5 OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNA DEJAVNOST

5.1 Uvod

Poslanstvo obveščevalno-varnostne dejavnosti je zagotavljanje ustrezne podpore obrambnemu sistemu, in sicer na obveščevalnem, protiobveščevalnem in varnostnem področju.

Obveščevalno-varnostna dejavnost na obrambnem področju mora zagotavljati obveščevalno-varnostno podporo vsem v obrambnem resorju, ki to podporo potrebujejo, in sicer na primeren način, pravočasno in v primernem obsegu. Hkrati mora obveščevalno-varnostna dejavnost na obrambnem področju postati še učinkovitejši del slovenskega nacionalnovarnostnega sistema, ostati kredibilni bilateralni partner pri sodelovanju s partnerskimi službami, ki imajo pristojnosti za delovanje na obrambnem področju, ter ostati kompatibilni del pri delovanju v okviru EU in Nata na obveščevalno-varnostnem področju.

Obveščevalno-varnostni sistem na obrambnem področju bo deloval in se razvijal skladno z razvojnimi, usmerjevalnimi in doktrinarnimi dokumenti, s ciljem zagotavljanja obveščevalne, protiobveščevalne in varnostne zagotovitve na nacionalnem nivoju, pri izvajanju mednarodnih operacij in misij ter v smislu izpolnjevanja mednarodnih obveznosti.

5.2 Ugotovitve iz analize

Analiza trenutnega stanja na obveščevalno-varnostnem področju v obrambnem sistemu kaže, da je moč resurse na obveščevalno-varnostnem področju optimizirati in racionalizirati.

Na obveščevalno-varnostnem področju že potekajo določeni integracijski procesi med OVS in SV, katerih namen je dodatno izboljšati obveščevalno-varnostno podporo na vseh ravneh. Izkušnje iz dosedanjih integracijskih procesov so pozitivne in bi bile lahko v veliki meri uporabljene pri nadaljnji integraciji procesov in/ali struktur.

Učinkovita obveščevalno-varnostna struktura mora zadovoljevati vse potrebe obrambnega resorja, vključno s potrebami sistema zaščite in reševanja, hkrati pa mora biti materialno in kadrovsko racionalna.

Ustrezno, tudi komunikacijsko, povezana struktura obveščevalno-varnostne dejavnosti na obrambnem področju bo Obveščevalno-varnostni službi omogočala pridobivanje podatkov iz vseh razpoložljivih virov – zmogljivosti znotraj obrambnega sistema (in tudi širše v okviru slovenskega nacionalnovarnostnega sistema ter skozi mednarodno bilateralno in multilateralno sodelovanje), njihovo analiziranje ter nadaljnje posredovanje do končnih uporabnikov v okviru obrambnega sistema in širše (drugim uporabnikom v okviru slovenskega nacionalnovarnostnega sistema, na bilateralnem in multilateralnem področju) v realnem času (t. i. *all source* izdelek Obveščevalno-varnostne službe).

5.3 Izhodišča za nadaljnji razvoj

- Obveščevalno-varnostni sistem MO in SV se bo nadgrajeval v organizacijskem, kadrovskem in tehničnem smislu.
- Nadaljevali bomo z uresničevanjem dogovorjenih ciljev sil, uvajanjem Natovih standardov ter uveljavljanjem določil prenovljenih doktrinarnih dokumentov na področju obveščevalno-varnostne dejavnosti na obrambnem področju.
- Nadaljnji razvoj obveščevalno-varnostne dejavnosti na obrambnem področju je mogoče opisati skozi različne modele, ki se med seboj razlikujejo predvsem po različni stopnji integriranosti procesov in/ali struktur, pri tem pa so odvisni tudi od sprememb normativnega okvirja.
- Ne glede na model nadaljnjega razvoja je eden izmed najbolj ključnih kratko- oziroma srednjeročnih ciljev omogočiti boljšo povezljivost med subjekti, ki opravljajo naloge na področju obveščevalno-varnostne dejavnosti (na vseh ravneh) oziroma so uporabniki produktov, ki nastajajo v okviru obveščevalno-varnostne dejavnosti. Končni cilj procesa je vzpostavitev ustrezno povezane strukture obveščevalno-varnostne dejavnosti na obrambnem področju.
- Normativne podlage za učinkovitejše delovanje obveščevalno-varnostne dejavnosti bi bilo smiselno nadgraditi, in sicer na način, ki bi omogočal funkcionalno in/ali strukturno integracijo vseh obveščevalno-varnostnih zmogljivosti v obrambnem resorju v ustrezen obveščevalno-varnostni sistem, ob upoštevanju dejstva, da Slovenska vojska potrebuje določene lastne zmogljivosti za izvajanje obveščevalno-varnostne podpore.
- Nadgraditi je treba usposabljanje na obveščevalno-varnostnem področju in vključevanju teh vsebin v programe usposabljanj, ki potekajo v SV, v prihodnje nameniti posebno pozornost ter nadaljevati razvijanje poenotenega modularnega sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja kadrov tako v OVS kot v SV za delo na obrambnem obveščevalno-varnostnem področju.
- Obstoječo komunikacijsko povezljivost na obveščevalno-varnostnem področju je treba nadgraditi z ustreznimi zmogljivostmi, ki bodo omogočale učinkovito obveščevalno, protiobveščevalno in varnostno zagotovitev na strateškem, operativnem in taktičnem nivoju. Na MO že poteka projekt vzpostavljanja tajnega omrežja, v katerega sta aktivno vključena tako SV kot OVS, in bo, ko bo končan, tudi v pomoč obveščevalno-varnostni dejavnosti v obrambnem sistemu.

6 OPREMLJANJE IN NEPREMIČNINE

6.1 Uvod

Opremljanje in nepremičnine sta delovni področji v obrambnem resorju, ki predvsem podpirata delovanje ključnih zmogljivosti obrambnega resorja oziroma zagotavljata nekatere od temeljnih pogojev za učinkovito izpolnjevanje njegovih poslanstev in nalog.

Procesi s področja opremljanja in nepremičnin v večjem delu potekajo v Direktoratu za logistiko (DLO), kjer se izvajajo:

- upravne, tehnične, strokovne, analitične in splošne naloge, ki se nanašajo na proučevanje obrambne tehnologije,
- raziskave in razvoj (RR) za potrebe obrambnega resorja,
- obrambno-tehnično sodelovanje,
- preizkušanje ter vrednotenje vojaške opreme in oborožitve,
- uresničevanje programov in projektov opremljanja,
- naročila ter nabave blaga in storitev,
- kakovostni ter količinski prevzem materialno-tehničnih sredstev in storitev,
- naloge na področju obrambne standardizacije in kodifikacije materialnih sredstev,
- gospodarjenje z nepremičninami,
- skladiščno poslovanje ter
- dezinvestiranje.

6.2 Ugotovitve iz analize

Pri izdelavi planskih dokumentov se ne upošteva vedno realnih finančnih zmoglosti oziroma proračunskih okvirov, kar ima za posledico spreminjanje predmeta naročila, prekinitve postopka naročila itd. Ker se s sprejetjem novega Zakona o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008–2015 odpravljajo izjemne rešitve, ki so se uporabljale v obdobju 1994–2007, ni več možen prenos finančnih obveznosti iz enega v drugo proračunsko leto.

Sedanji sistem priprave investicijske dokumentacije in vodenja projektov opremljanja ne zagotavlja pravočasne priprave investicijske dokumentacije, zaradi česar v preteklosti pogosto ni prišlo do realizacije projektov v predvidenih časovnih rokih.

Na posameznih specifičnih področjih opremljanja in nepremičnin ni zadostnega števila strokovnjakov. To je posledica dejstva, da se kadri, ki so odhajali iz sistema, niso kontinuirano in pravočasno nadomeščali z novimi strokovnjaki.

Večji poudarek je potreben na področju raziskave trga na tehničnem in komercialnem področju. Potrebna investicijska dokumentacija za naročila ni vedno izdelana pravočasno. Zaradi pomanjkljivih informacij s trga je lahko izdelana investicijska dokumentacija neustrezna in podaljšuje roke izgradnje zmogljivosti.

V procesu nabav blaga in storitev se je z zadnjo reorganizacijo zagotovila centralizacija naročil na ministrstvu, ne glede na vir financiranja (redni proračun, TRP). Enotno se je normativno uredilo področje naročil zaupne narave. Opazen je trend zmanjšanja obrambnih in zaupnih naročil v primerjavi z javnimi naročili.

Na področju kakovostnih in količinskih prevzemov se je z zadnjo reorganizacijo zagotovila centralizacija prevzemov na ministrstvu, ne glede na vir financiranja (redni proračun, TRP). Treba bo zagotoviti hitrejši prehod blaga iz začasnega centralnega skladišča končnemu

uporabniku oziroma možnost prevzema blaga neposredno s strani končnega uporabnika, ki je praviloma SV.

Študije na področju protidobav kažejo, da protidobave predstavljajo neposreden dodatni strošek za naročnika, saj proizvajalcu predstavljajo motnjo v verigi poddobaviteljev. Protidobave se morajo izvajati skladno s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES), torej pri naročilih, s katerimi se zagotavlja zaščita bistvenih interesov nacionalne varnosti. Smernice Vlade Republike Slovenije za protidobave iz leta 2000 se niso ustrezno prilagajale spremembam v okolju in jih bo treba ustrezno spremeniti.

Na področju standardizacije se ugotavlja, da je komunikacijska pot med organom upravljanja standardizacije in izvajalci izdelave slovenskih vojaških standardov (SVS) v SV predolga. Vodje NOE, ki izdelujejo predloge standardov in ki so skrbniki uvajanja sprejetih SVS, temu področju ne posvečajo ustrezne pozornosti.

Na področju kakovosti bo treba pristopiti k pripravi memorandumov o sodelovanju s slovenskimi institucijami (t. i. zastopniki vladnega zagotavljanja kakovosti – GQA) in memorandumov o sodelovanju institucij držav članic Nata in PzM pri zagotavljanju kakovosti dobaviteljev.

Na področju raziskovalne in razvojne dejavnost (RR) za potrebe obrambnega resorja se je v preteklih letih namenilo 4–5 % obrambnega proračuna, povprečje v okviru EU je okoli 2 %. MO so bila leta 2003 dodeljena samo dodatna finančna sredstva za opravljanje RR-dejavnosti, ne pa tudi potrebni dodatni strokovni kadri za delo na tem področju, kar se odraža tudi na slabših rezultatih dela. Načrtovanje na področju RR je oteženo, saj so se po sprejemu proračunov finančna sredstva praviloma zniževala. Načrtovanje in predlaganje projektov je prepočasno, posebno težavo predstavlja usklajevanje glede določitve prioritet projektom.

Na področju vodenja investicijskih projektov gradenj se ugotavlja, da pristojna NOE nima vseh potrebnih pristojnosti. Pri izdelavi planskih dokumentov se pri načrtovanju projektov izgradnje nepremičnin ne upošteva vedno realnih finančnih zmožnosti, zaradi česar pride do spreminjanja predmeta naročila, prekinitvev postopka naročila itd.

Naročnik pogosto pristopi k naročanju investicijskih projektov gradenj, ko ima opremo že kupljeno ali pa je v fazi nakupa, kar je glede na trajanje takšnih projektov nesprejemljivo. Treba je tudi zagotoviti zamenljivost kadra posameznega strokovnega področja (na primer elektro in strojno tehnično področje).

Na področju vodenja investicijskega vzdrževanja in rednega vzdrževanja nepremičnin se ugotavlja, da zaradi prevelikega obsega nepremičninskega fonda, vključno s stanovanjskim fondom, in pomanjkanja kadra ni možno zagotavljati ustreznega nadzora nad izvajanjem vzdrževalnih del, nadzora nad potrebnimi deli ter zamenjave opreme.

MO upravlja in vzdržuje stanovanja nekdanjih imetnikov stanovanjske pravice (ISP), ki so zdaj najemniki za nedoločen čas, ter stanovanja, ki so poslovno nepotrebna ali dolgoročno neperspektivna, kar ne sodi v zagotavljanje obrambnih zmogljivosti.

Zaradi pomanjkanja kadrovskih virov niso ustrezno urejeni zemljiškoknjižni vpisi nepremičnin, zaradi česar je otežena prodaja, v prihodnje pa bo, zaradi sprememb zakonodaje, celo onemogočena.

Velik problem povzroča tudi nekonsistentnost odločitev uporabnikov nepremičnin glede njihove perspektivnosti/neperspektivnosti. Spremembe odločitev povzročajo veliko motnjo v procesu, ki je zakonsko obsežno normiran in zahteva veliko aktivnosti ter potrebnega časa za realizacijo (na primer odprodaje nepremičnin).

6.3 Izhodišča za nadaljnji razvoj

- Na področju priprave investicijske dokumentacije in vodenja projektov opremljanja bo treba sprejeti ustrezen interni pravni akt in pravočasno izdelati DIIP ter druge investicijske dokumente za finančna sredstva, ki so razporejena v NRP za obdobje 2010–2013. Investicijsko dokumentacijo bo treba izdelovati pravočasno, da bo odločitev o investiciji temeljila na predhodnih analitičnih podatkih. Zagotoviti bo treba večjo povezljivost planskih dokumentov z dokumenti investicijske dokumentacije.
- Sedanje skrbništvo nad posameznimi projekti opremljanja bo treba nadgraditi z zagotovitvijo skrbništva nad celotnim procesom zagotavljanja zmogljivosti oziroma določiti »direktorja«, pristojnega za uresničevanje načrtov oblikovanja v SOPR načrtovanih zmogljivosti.
- Z namenom zagotavljanja zadostnega števila strokovnjakov na posameznih področjih opremljanja in nepremičnin bi bilo smiselno razmišljati o združevanju istovrstnih strokovnih kadrovskih resursov na posameznih specifičnih področjih (RKBO, optična sredstva, inženirstvo itd.) na ravni celotnega obrambnega resorja. Hkrati bi bilo smiselno vzpostaviti bazo nacionalnih tehničnih ekspertov za posamezna področja vojaških tehnologij.
- Aktivnosti na področju RR bodo v prihodnje izvajane pod pogoji zelo omejenih finančnih virov. Verjetno njihov obseg ne bo presegal 2 % obrambnih izdatkov, kar je običajno za članice EU z izgrajenim sistemom RR. Treba bo pripraviti celovito strategijo izvajanja dejavnosti RR ter opredeliti nivo ambicij, ciljev, virov in načinov realizacije. Povečati bo treba obseg usmerjenih aktivnosti RR, ki bodo neposredno podpirale razvoj ključnih zmogljivostih SV in obrambnega resorja.
- V prihodnosti se bodo, s ciljem zniževanja stroškov, doseganja večje učinkovitosti in razreševanja vprašanj standardizacije in povezljivosti, v mnogo večji meri kot do zdaj izvajale kooperativne nabave vojaške opreme, oborožitve in podpornih storitev preko mednarodnih organizacij, kot sta EDA, NAMSA itd.
- Pri naročilih, za katera se ne zahteva izdelave investicijske dokumentacije, bo treba pred izvedbo naročila izvesti celovitejšo in temeljitejšo tehnično in komercialno raziskavo tržišča.
- V dveh letih bo treba zagotoviti implementacijo Direktive 2009/81/EC o naročanju na področju obrambe in varnosti v pravni red Republike Slovenije. V nacionalnem predpisu bo treba med drugim ustrezno urediti pravno varstvo ponudnikov.
- Določena javna naročila in naročila na področju obrambe in varnosti, ki jih urejajo posebni predpisi, se zaradi potrebnih strokovnih znanj na področju zaščite in reševanja, vojaške tehnologije in poznavanja zahtev Zavezništva (na primer standardi Nata – STANAG, zahteve po tajnosti podatkov itd.) ne morejo izvajati v okviru morebitno novoustanovljene Agencije za javno naročanje. V okviru agencije naj bi se izvajala naročila, ki so se že v preteklosti izvajala kot skupna javna naročila (na primer vozila, računalniška oprema, goriva itd.).
- V okviru EDA je bil v oktobru 2008 sprejet Kodeks ravnanja na področju protidobav, ki so stopila v veljavo 1. 7. 2009 in bodo vsaj v določenem delu zagotavljala usklajeno izvajanje protidobav v državah članicah EU. Novim določilom se bomo morali prilagoditi tudi na področju opremljanja v obrambnem resorju. Področje protidobav bo v prihodnje bolj omejeno na protidobave, vezane na vojaško opremo in oborožitev ter ne na proizvode in storitve tržnega značaja. V nasprotnem primeru bo moralo večjo vlogo

prevzeti Ministrstvo za gospodarstvo, saj se s protidobavami ne bodo zagotavljale zmogljivosti obrambnega sistema, temveč bo šlo za podporo slovenskemu gospodarstvu v smislu večjega izvoza blaga in storitev.

- Spremeniti je treba sistem uvajanja sredstev v operativno uporabo v SV.
- Pri izvajanju kakovostnih prevzemov bo treba v večji meri uporabljati STANAG 4107 ter pri prevzemih sodelovati z GQA drugih držav članic Nata.
- Do konca leta 2009 je treba pripraviti celovito strategijo upravljanja z nepremičninami MO, ki mora skladno s predvidenim obsegom in strukturo SV ter ostalih že obstoječih ali v specifičnih okoliščinah razvitih zmogljivosti obrambnega resorja zagotoviti konsistentnost odločitev glede perspektivnosti/neperspektivnosti nepremičnin. Načrtovanje infrastrukturnih projektov mora temeljiti na oceni realnih potreb in dejansko razpoložljivih finančnih virov, da ne bo prihajalo do prepogostih sprememb določitve perspektivnosti/neperspektivnosti nepremičnin.
- Nepremičnine, namenjene potrebam obrambe države ter sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, tudi po ustanovitvi javnega sklada za ravnanje z nepremičnim premoženjem države ostanejo v upravljanju Ministrstva za obrambo, saj predstavljajo del zmogljivosti za potrebe obrambe države oziroma sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.
- Na področju stanovanjske politike je treba zmanjšati število stanovanjskih enot, ki morajo biti namenjene predvsem za reševanje stanovanjske problematike pripadnikov SV. Izvesti je treba odprodajo oziroma prenos poslovno nepotrebnih ali dolgoročno neperspektivnih stanovanj ter stanovanj imetnikov stanovanjske pravice na javni stanovanjski sklad in s tem ministrstvo razbremeniti dejavnosti, ki niso povezane z obrambo.
- Del nalog s področja urejanja nepremičnin se prenese na uprave za obrambo. Uprave za obrambo delo na področju nepremičnin opravljajo pod strokovnim vodstvom DLO oziroma njegovega Urada za gospodarjenje z nepremičninami.
- S ciljem zagotavljanja hitrejšega pretoka informacij in učinkovitejšega izvajanja poslovnih procesov v DLO je smiselno izvesti njegovo celovito reorganizacijo. S predlaganimi organizacijskimi ukrepi se zmanjšuje število NOE in posledično tudi število hierarhičnih nivojev, kar bo omogočilo tudi zmanjševanje števila položajnih delovnih mest.
- Obstaja možnost prerazporeditve določenega kadra iz DLO v druge NOE na ministrstvu, vzporedno pa bi bilo treba zagotoviti nadomestno zaposlitev specifičnega strokovnega kadra (strojnik, arhitekt, pravnik, strokovnjak s področja vojaške tehnologije, ekonomist itd.), ki je nujen za nemoteno izvajanje specifičnih delovnih procesov.
- Vsaj na določenih področjih (vojaška tehnologija, upravljanje z materialnimi sredstvi in dezinvestiranje) je zelo smiselna integracija kadra iz upravnega in vojaškega dela Ministrstva za obrambo.
- Zaradi specifičnosti nalog, ki se izvajajo v okviru DLO, je treba vzpostaviti pogoje, ki bodo omogočali dovolj pogosto zamenjavo kadra na delovnih mestih, povezanih s procesom opremljanja.

7 OBRAMBNO PLANIRANJE

7.1 Uvod

Obrambno planiranje na MO temelji na Pravilniku o planiranju na MO (december 2005) ter na različnih drugih aktih, ki urejajo obrambno planiranje v okviru Nata in EU.

Glavne discipline obrambnega planiranja po metodologiji Nata so:

- planiranje virov (kadri in finance),
- planiranje sil,
- planiranje C4I,
- planiranje logistike,
- planiranje oborožitve,
- civilno krizno planiranje ter
- jedrsko planiranje.

Časovna obdobja, ki jih zajema obrambno planiranje na MO, zajemajo (slika 1):

- dolgoročno planiranje (12 let in več),
- srednjeročno planiranje ali programiranje (6 let in več) in
- kratkoročno ali poslovno planiranje (2 leti vzporedno s sprejemanjem državnega proračuna).

Vzporedno z vsemi fazami obrambnega planiranja poteka tudi proces poročanja in vrednotenja o realizaciji veljavnih planskih dokumentov (kontroling).

Hierarhija strateških in planskih dokumentov, ki nastajajo v okviru obrambnega planiranja, omogoča prenos strateških političnih odločitev s področja obrambe (sprejemajo jih Državni zbor, Vlada Republike Slovenije in minister za obrambo) v izvedbene akte, ki usmerjajo razvoj in delovanje MO. Obrambno planiranje omogoča kaskadnost in sledljivost odločitev in usmeritev od splošnejših dokumentov na strateški ravni do podrobnejših dokumentov na izvedbeni ravni.

Z drsnim sistemom obrambnega planiranja na MO je omogočena aktualnost veljavnih planskih dokumentov, s tem da se obstoječe planske dokumente na vseh ravneh planiranja periodično dopolnjuje, upoštevajoč spremembe v okolju (varnostne spremembe, spremembe na področju virov, spremembe prioritet itd.).

Sistem obrambnega planiranja na MO je neposredno povezan tudi s sistemom obrambnega planiranja v Natu, ki zajema predvsem tri ključne procese, in sicer:

- sprejemanje političnih usmeritev Nata (določanje Natove ravni ambicij),
- določanje planskih ciljev (t. i. ciljev sil Nata) in
- pregled obrambnega planiranja (oziroma doseganja zastavljenih ciljev).

7.2 Ugotovitve iz analize

Kljub ustrezno določeni hierarhiji strateških in planskih dokumentov, ki se nanašajo na širše nacionalnovarnostno in ožje obrambno področje, še vedno obstaja določena vsebinska neskladnost in nepovezanost med različnimi dokumenti v planski verigi.

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti (ReSNV) iz leta 2001, ki je krovni strateški nacionalnovarnostni dokument, ni bila dopolnjena pravočasno in skladno s spremembami v strateškem in varnostnem okolju; gre predvsem za članstvo Republike Slovenije v Natu in EU ter spremembe na področju virov ogrožanja.

Pretekli dolgoročni planski dokumenti (ReSDPRO) so bili preveč podrobni (zajemajo letne projekcije obrambnih izdatkov, kadrov in opreme), saj so v času, ko še ni obstajal aktualni Pravilnik o planiranju na MO in ni bila natančno opredeljena hierarhija dokumentov, imeli tudi vlogo srednjeročnih obrambnih programov (sedanji srednjeročni obrambni programi (SOPR-i)). Zaradi tega je predvsem v zadnjih letih, ko so se precej spremenile razmere na področju obrambnih virov, prišlo do precejšnjega razkoraka med kadrovske in finančne plani ter njihovo dejansko realizacijo.

Obstoječi pravilnik o planiranju na MO je usmerjen predvsem v eno plansko disciplino (planiranje sil), ne zajema pa v ustreznem obsegu tudi vseh ostalih planskih disciplin, ki sooblikujejo celovit sistem in proces planiranja ter vzpostavljanja zmogljivosti.

Dosedanje razumevanje vzpostavitve zmogljivosti se nanaša predvsem na obrambne (oziroma vojaške) zmogljivosti, ne pa tudi na ostale nevojaške zmogljivosti v obrambnem resorju in izven njega, ki v kontekstu celostnega pristopa v MOM pridobivajo vedno večji pomen.

Obrambno planiranje (vzpostavljanje zmogljivosti) ter operativno planiranje (uporaba in delovanje zmogljivosti) nista povezana v zadostni meri, zaradi česar je oteženo zagotavljanje še večje učinkovitosti delovanja sil in zmogljivosti MO.

Aktivnosti v okviru posameznih planskih disciplin potekajo v različnih organizacijskih enotah MO. Obstoječi pravilnik povezuje in koordinira predvsem delo organizacijskih enot v procesu planiranja sil, potrebni pa so dodatni napor na področju povezave in koordinacije planskega dela organizacijskih enot tudi v ostalih planskih disciplinah.

Republika Slovenija v svoje strateške in planske dokumente le deloma vključuje določila, ki izhajajo iz različnih dokumentov Nata in EU, ki jih je kot članica Nata in EU sprejela tudi Republika Slovenija. Med ključne na primer štejemo Strateški koncept Nata, Celostne politične smernice Nata, Ministrske smernice Nata, Projekt mnogoterih prihodnosti, Evropsko varnostno strategijo, Dolgoročno vizijo razvoja zmogljivosti EU itd.

Zaradi določenih vsebinskih neskladnosti in nepovezanosti med dolgo-, srednje- in kratkoročnimi planskimi dokumenti prihaja v fazi poročanja in vrednotenja (kontroling) do težav pri pripravi poročil o realizaciji veljavnih planskih dokumentov, kar posledično zmanjša aktualnost in verodostojnost tovrstnih poročil.

7.3 Izhodišča za nadaljnji razvoj obrambnega planiranja

Sistem obrambnega planiranja bo treba preusmeriti iz obstoječega planiranja sil v širši sistem planiranja zmogljivosti, ki bo povezoval vse planske discipline.

Zagotoviti bo treba višjo stopnjo učinkovitosti na področju vzpostavitve zmogljivosti, ki se nanaša predvsem na (1) pravočasno vzpostavitev zmogljivosti, (2) ustrezno popolnjenost in opremljenost zmogljivosti, (3) učinkovito in racionalno rabo odobrenih finančnih virov ter (4) upoštevanje zahtev Nata in EU pri samem vzpostavljanju zmogljivosti.

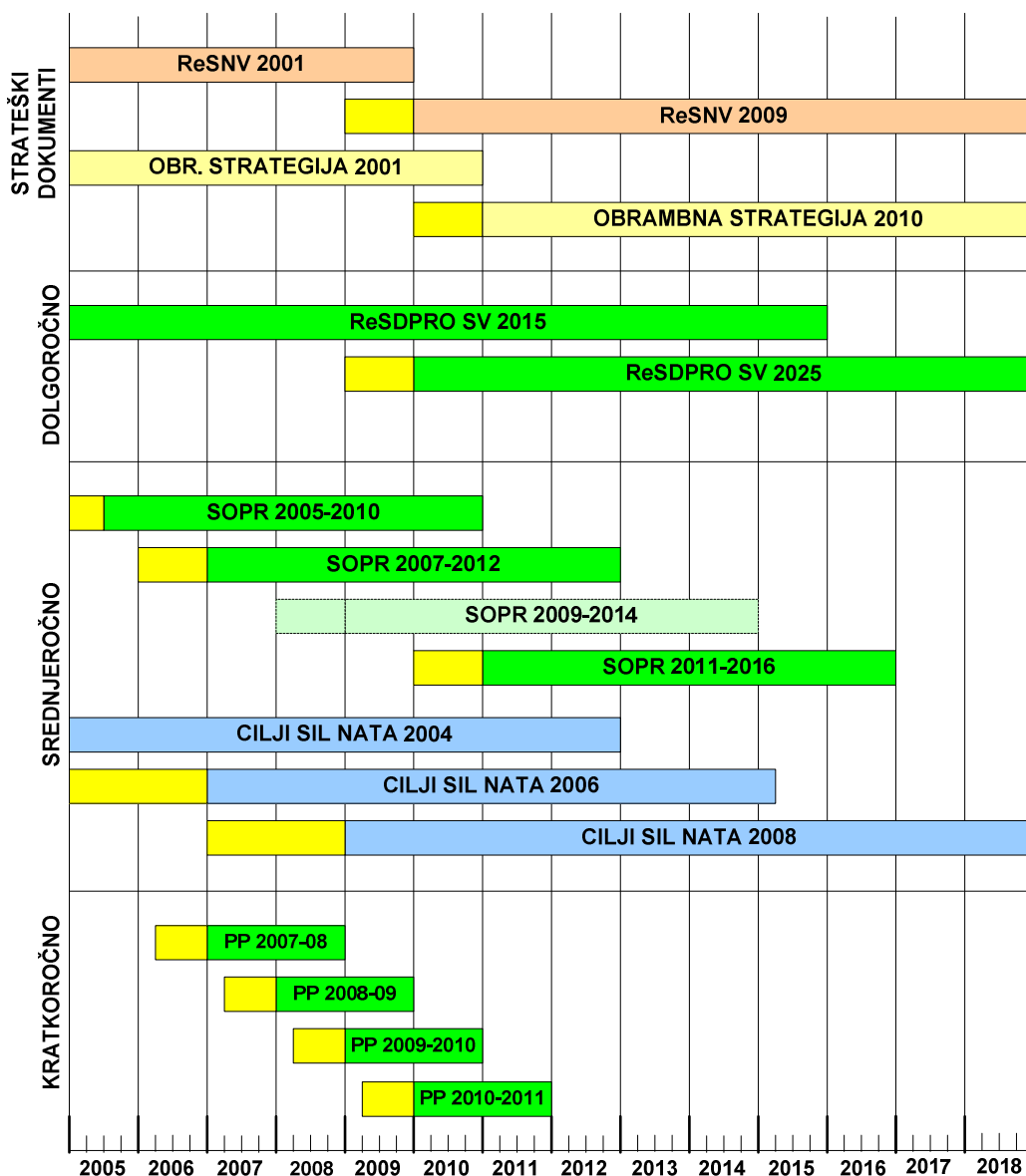
Pri pripravi novih strateških in planskih dokumentov (ReSNV, ReSDPRO in SOPR) bo treba večji poudarek nameniti izboljšanju kaskadnosti in sledljivosti odločitev in usmeritev v posameznih dokumentih (od splošnega h konkretnemu) ter s tem zagotoviti večjo sledljivost

uresničevanja razvojnih ciljev. Vsi strateški in planski dokumenti morajo odražati tudi sprejete zaveze in ambicije Republike Slovenije v okviru Nata in EU.

Dosedanji sistem obrambnega planiranja Nata se trenutno spreminja v smeri (1) večje povezanosti različnih disciplin obrambnega planiranja s ciljem večje učinkovitosti, (2) celovitega pristopa oziroma izboljšanja sodelovanja različnih resorjev (ne zgolj obrambnega) pri razvoju zmogljivosti ter (3) harmonizacije obrambnega planiranja med Natom in EU, s ciljem zmanjševanja podvajanj ter večjo možnost skupnega (so)delovanja. Skladno s spremembami v sistemu Natovega obrambnega planiranja bomo spremenili in dopolnili obstoječi pravilnik o obrambnem planiranju v MO. Z njim bomo zagotovili tesnejšo povezanost vseh planskih disciplin, jasnejšo razmejitev pristojnosti in odgovornosti na ravni (1) planiranja, (2) izvedbe planov ter (3) poročanja in vrednotenja, boljše koordiniranost dela med vsemi pristojnimi organizacijskimi enotami MO ter odpravili podvajanja v procesu obrambnega planiranja.

MO bo prav tako moralo okrepiti usklajevanje in sodelovanje z drugimi resorji na področju vzpostavitve različnih nevojaških zmogljivosti in njihovega sodejstvovanja z vojaškimi zmogljivostmi tako na ozemlju Republike Slovenije kot tudi izven njega.

Slika 1: Drzni sistem obrambnega planiranja in hierarhija ključnih dokumentov.



7.4 Finančni viri Ministrstva za obrambo

Ključni in glavni vir financiranja Ministrstva za obrambo je državni proračun Republike Slovenije. V obdobju do leta 2007 je bilo možno modernizacijo financirati tudi na podlagi Zakona o temeljnih razvojnih programih (TRP), ki je zagotavljal tudi izvenproračunska finančna sredstva, prav tako pa je omogočal prenos nerealiziranih finančnih sredstev iz tekočega leta v prihodnja leta. S sprejetjem zakona o TRP-3 v letu 2007, ki zajema obdobje 2008–2015, to ni več mogoče.

Pri prikazovanju finančnih virov MO se uporabljata metodologiji, ki enak obseg finančnih virov prikazujeta na nekoliko različen način. Skladno z metodologijo Ministrstva za finance se finančne vire prikazuje v okviru finančnega načrta MO, ki zajema finančna sredstva obrambnega sistema ter sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Skladno z Natovo metodologijo DPQ pa se prikazuje t. i. »obrambne izdatke«, ki zajemajo finančna sredstva MO brez sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, prišteje pa se finančna sredstva za vojaške pokojnine (ZPIZ) in finančna sredstva Urada Republike Slovenije za varovanje tajnih podatkov.

V letu 2009 je prišlo do dveh rebalansov državnega proračuna (aprila in julija), v katerih je MO izgubilo skupaj približno 80 mio EUR ali 13 % vseh za leto 2009 predvidenih finančnih sredstev. Ob prvem rebalansu proračuna se je obseg finančnih sredstev zmanjšal s 631 mio EUR na 589 mio EUR (za 42 mio EUR), ob drugem rebalansu pa še za dodatnih 37 mio EUR, na 552 mio EUR.

Ob pripravi proračuna za leti 2010 in 2011 se v Republiki Sloveniji uvaja »programsko usmerjen proračun«, v katerem se finančnih sredstev ne bo več razporejalo neposredno med posamezne resorje, ampak med posamezne razvojne politike.

V okviru programsko usmerjenega proračuna Republike Slovenije je skupaj 16 razvojnih politik. MO sodeluje v treh razvojnih politikah, in sicer:

- 11 »Nacionalna varnost, obramba in zunanje zadeve«,
- 12 »Upravljanje sistemov javne uprave« in
- 02 »Visoko šolstvo, znanost, tehnologija in informacijska družba«.

V letu 2010 je predlagan finančni načrt MO v višini 563 mio EUR (1,55 % BDP), v letu 2011 pa 568 mio EUR (1,49 % BDP). Skladno z Natovo metodologijo DPQ to pomeni obrambne izdatke v letu 2010 v višini 584 mio EUR (1,61 % BDP), v letu 2011 pa 588 mio EUR (1,54 % BDP).

7.5 Kadrovske viri Ministrstva za obrambo

Načrtovan obseg kadrovskih virov MO je določen v planskih dokumentih ter kadrovskem načrtu Vlade Republike Slovenije.

Skupni obseg kadrov MO (tabela 4) se je v letih 2004 in 2005 postopno povečeval predvsem na račun povečevanja obsega SV, skladno s prehodom z obvezniške na poklicno vojsko. Skupni obseg kadrov se je nekoliko zmanjšal v letu 2006, predvsem na račun zmanjševanja upravnega dela MO. V letu 2007 je prišlo do precejšnjega zmanjšanja skupnega obsega kadrov na MO.

Tabela 4: Kadrovski viri po proračunskih uporabnikih MO.

PU	2004	2005	2006	2007	2008
1911 Upravni del	1.155	1.132	1.097	1.096	1.146
1912 URSZR	338	336	332	327	327
1913 IRSVNDN	67	66	65	60	59
1914 Slovenska vojska	6.941	7.316	7.321	7.056	7.029
1915 IRSO	18	19	20	19	17
SKUPAJ	8.519	8.869	8.835	8.558	8.578

Skupen obseg kadrov upravnega dela MO se je v obdobju 2004–2007 postopno zmanjševal, v letu 2008 pa nekoliko povečal, in sicer za 50 zaposlenih.

Skupen obseg kadrov SV se je postopno povečeval v letih 2004 in 2005, v letu 2006 je bilo povečanje minimalno (5), v letu 2007 pa je prišlo do precejšnjega zmanjšanja števila pripadnikov SV, predvsem zaradi težav pri pridobivanju novega kadra.

Primerjava planiranega obsega kadrovskih virov (SOPR 2005–2010 in SOPR 2007–2012) ter realizacije kadrovskega načrta v obdobju od leta 2004 (tabela 5) pokaže, da je bil obseg kadrov upravnega dela MO vse do leta 2008 pod planirano ravno v SOPR 2005–2010, kljub temu pa je bil v letih 2007 in 2008 precej nad planirano ravno v SOPR 2007–2012, ki je predvideval zmanjšanje na 955 zaposlenih v letu 2008.

Tabela 5: Primerjava planiranega obsega kadrov in realizacije.

Zaposleni v upravnem delu MO	2004	2005	2006	2007	2008
SOPR 2005–2010		1.173	1.161	1.149	1.138
SOPR 2007–2012				995	955
Realizacija	1.173	1.151	1.117	1.115	1.163
Zaposleni v SV	2004	2005	2006	2007	2008
SOPR 2005–2010		6.617	6.830	7.040	7.300
SOPR 2007–2012				7.750	8.000
Realizacija		7.316	7.321	7.056	7.029

Upravni del MO v SOPR 2005–2010 in 2007–2012 zajema proračunska uporabnika 1911 in 1915.

Obseg SV je v letih 2005 in 2006 precej presegal planiran obseg v SOPR 2005–2010, medtem ko je v letih 2007 in 2008 precej zaostajal za planiranim obsegom v SOPR 2007–2012.

8 UPRAVLJANJE OBRAMBNEGA RESORJA

8.1 Uvod

Upravljanje obrambnega resorja se izvaja prek njegovega upravno-administrativnega segmenta, za katerega je v tujini uveljavljen tudi izraz obrambna administracija.^[13] S takšnim razmišljanjem presegamo doslej uveljavljeno logiko, ki je upravno-administrativni segment izenačeval s t. i. upravnim delom MO.

Neposredna primerjava s tujimi izkušnjami pri nas ni mogoča, saj obrambni resor poleg obrambnega sistema vključuje tudi sistem VNDN, hkrati pa nekateri segmenti URSZR, na primer centri za obveščanje, ki smo jih doslej prištevali v upravno-administrativni segment, vanj ne sodijo, saj izvajajo natančno določene operativne naloge. Podobno velja tudi za Obveščevalno-varnostno službo.

Po drugi strani doslej v upravno-administrativni segment nismo prištevali Generalštaba SV. Po vzpostavitvi Poveljstva sil SV Generalštab SV večinoma ne izvaja več nalog poveljevanja in drugih izključno vojaških nalog, ampak so njegove naloge vse bolj uradniške oziroma upravno-administrativne. To je logična posledica vzpostavitve PSSV in delitve pristojnosti z GŠSV, ki je bila izvedena tudi zato, da bi izvajalce izključno vojaških nalog v čim večji meri razbremenili izvajanja uradniških oziroma upravno-administrativnih nalog.

Upravno-administrativni segment obrambnega resorja naj bi izvajal splošne podporne funkcije (kadrovske zadeve, finančno-materialno poslovanje, opremljanje in nabava, gospodarjenje z nepremičninami ...) za potrebe ključnih zmogljivosti obrambnega sistema, to je operativnega dela SV, ki ga predstavljajo poveljstva, enote in zavodi, ter ključnih zmogljivosti sistema VNDN, ki ga predstavljajo sile za zaščito, reševanje in pomoč.

Obrambna administracija je multiplikator, ki v odvisnosti od (ne)ustreznosti njene organiziranosti pospešuje ali zavira uresničevanje strateških in operativnih ciljev obrambnega resorja, povečuje ali zmanjšuje učinkovitost zmogljivosti SV in sistema VNDN ter gospodarnost delovanja in racionalnost uporabe kadrovskih, materialnih in finančnih virov. Zato smo v SPOR 2009 želeli ugotoviti, ali so obseg in struktura obrambne administracije ter nasploh organiziranost obrambnega resorja ustrezni glede na dokajšnje spreminjanje vrste in obsega posameznih nalog, kar je posledica sprememb v varnostnem in družbenem okolju.

8.2 Ugotovitve iz analize

V zadnjih letih se je organizacijska struktura Ministrstva za obrambo konceptualno in vsebinsko premalo prilagajala spremembam v okolju oziroma spremenjenim potrebam ter zmožnostim. Spreminjala se je predvsem s količinskega zornega kota, saj se je predvsem povečevala z ustanavljanjem novih organizacijskih enot in oblikovanjem dodatnih hierarhičnih nivojev, ki pa praviloma niso prispevali k racionalizaciji in učinkovitosti delovanja resorja.

^[13] Obrambna administracija je tista struktura obrambnega resorja, ki se ukvarja z vodenjem upravnih poslov oziroma upravljanjem in upravo na obrambnem področju (prirejeno po SSKJ, gre za razumevanje »administration« v pomenu, ki je uveljavljen v angleškem jeziku). Obrambno administracijo sestavlja večina OE t. i. upravnega dela MO in GŠSV, v odvisnosti od širine pristopa (če se pridevnik obrambna nanaša na obrambno ministrstvo in ne na obrambni sistem) pa bi lahko pod obrambno administracijo prištevali tudi neoperativni del sistema VNDN.

Število NOE je na MO vseskozi naraščalo – od 36 v letu 1991, 57 v letu 1995, 102 v letu 2000, 111 v letu 2005 in 122 v letu 2007. Na MO se je z zadnjo reorganizacijo v letu 2007 povečalo število uradov za 10, število sektorjev za 7 in število oddelkov za 9. Na novo je bilo oblikovanih 6 referatov in 1 projektna enota. Zmanjšalo se je število uprav za obrambo za 2 in število izpostav za 13, število direktorats, centrov in služb je ostalo nespremenjeno. Z zadnjo reorganizacijo v letu 2007 se je povečalo tudi število položajnih delovnih mest (za 17) ter število sistemiziranih delovnih mest upravnega dela ministrstva (skupno za 384 delovnih mest, od tega v notranjih organizacijskih enotah upravnega dela ministrstva za 334).

V SPOR 2009 smo ugotovili, da sedanja organiziranost obrambnega resorja ne zagotavlja optimalnega uresničevanja njegovih poslanstev in nalog, ki se, skladno s spremembami v obrambnem resorju in njegovem okolju, intenzivno preoblikujejo. Obseg in struktura obrambne administracije sta neustrezna z vidika vrste, prioritete liste in obsega nalog, ki naj bi jih izvajala.

Obrambna administracija je namreč v nekaterih segmentih predimenzionirana in premalo učinkovita glede na kadrovske in finančne vloške, nekateri njeni segmenti pa so po drugi strani izrazito podhranjeni. Očitna je tudi podvojenost in včasih izrazita ločenost civilnih in vojaških organizacijskih struktur obrambne administracije, ki opravljajo primerljive ali celo istovrstne funkcije in naloge. Zato je nujno vzpostaviti učinkovitejšo obrambno administracijo, ki bo prek bolj uravnotežene strukture pospeševala uresničevanje strateških in operativnih ciljev obrambnega resorja, povečevala učinkovitost zmogljivosti SV in sistema VNDN ter zagotavljala večjo gospodarnost delovanja in racionalnost uporabe kadrovske, materialne in finančne virov.

Pri razmišljanju o nujnih spremembah upravno-administrativnega dela MO oziroma obrambne administracije, kamor lahko prištevamo tudi GŠSV, ni več vprašanje, ali spremembe, temveč zgolj katere in kako obsežne ter kdaj naj bodo izvedene.

Dovolj hitro, odločno in učinkovito prilagajanje obrambnega resorja spremembam v okolju ter novim varnostnim zahtevam in potrebam je zato mogoče samo ob takojšnji in celoviti, vendar preišljeni in postopni izvedbi strukturnega in funkcionalnega preoblikovanja Ministrstva za obrambo predvsem prek:

- racionalizacije in optimizacije procesne ter organizacijske strukture oziroma odpravljanjem procesne in organizacijske podvojenosti ter poenotenjem procesov in združitvijo sorodnih področij dela,
- večje preglednosti pristojnosti in odgovornosti pri njihovem vodenju ter doseganju zastavljenih razvojnih ciljev,
- večje gospodarnosti delovanja oziroma racionalnejše porabe kadrovske, materialne in finančne virov,
- načrtnega izkoriščanja notranjih rezerv materialne in finančne ter kadrovske virov, vključno z načrtnim kadrovskim prerazporejanjem znotraj ministrstva in med resorji ter
- morebitne oddaje izvajanja določenih funkcij in procesov zunanjim izvajalcem.

Vzpostavitev pregledne in racionalne organizacijske strukture ministrstva je tudi zaveza do Nata, ki jo je Republika Slovenija sprejela marca 2003 ob podpisu pristopnih pogovorov. Ta zaveza se nanaša na področje obrambno-vojaških zadev in spada med najpomembnejše in hkrati tudi najtežje uresničljive. Republika Slovenija se je namreč zavezala, da bo na obrambnem področju oblikovala organizacijsko-kadrovsko strukturo, ki bo primerljiva z Natovimi strukturami in strukturami posameznih zaveznic. S to zavezo je bilo predvideno, da se presežek kadra, ki bi pri tem nastal, iz sistema izloči z upokojevanjem, odpuščanjem ali prešolanjem (točka 13). V okviru točke 14 se je Republika Slovenija zavezala, da mora vzpostaviti transparenten sistem upravljanja s kadri v oboroženih silah, vključno z vzpostavitvijo kariernih poti, primerljivih z ostalimi zaveznici. Zaveza Republike Slovenije

se je obravnavala na vseh dosedanjih Natovih pregledih obrambe (DRC), Zavezništvu pa smo pri tem zagotavljali, da se bo izvedla integracija upravnega in vojaškega dela MO. Tudi na DRC 2008–2009, ki je bil izveden februarja 2009, smo Zavezništvo znova informirali, da bomo na podlagi ugotovitev SPOR 2009 izvedli racionalizacijo organizacijske strukture (procesne, funkcije in obseg) obrambnega resorja.

8.3 Izhodišča za nadaljnji razvoj

- Prilagajanje obsega in predvsem strukture upravno-administrativnega dela MO oziroma obrambne administracije mora potekati v smeri procesne, strukturne in kadrovske racionalizacije.
- Prihodnja organizacijska struktura obrambne administracije mora temeljiti na popolnem odpravljanju procesne in organizacijske podvojenosti ter smotrnem izkoriščanju notranjih rezerv.
- Preoblikovati je treba sistema vodenja in odločanja na strateški ravni, ki mora z manjšim številom ravni vodenja in bolj sploščeno hierarhično strukturo povsod, kjer je to mogoče, ter bolj uravnoteženo civilno-vojaško strukturo zagotavljati jasnejšo delitev pristojnosti in odgovornosti ter večjo operativnost.
- Opredeliti in preoblikovati je treba ključne procese na strateški ravni, čemur mora slediti pretehtano in postopno preoblikovanje organizacijske strukture. Pri oblikovanju prihodnje hierarhične in upravljalne strukture MO se izhaja iz sedmih variantnih predlogov SPOR 2009. Odločitev ključnih odločevalcev, ki morajo ob strokovni izvajati tudi politično presojo o tem, kateri od variantnih predlogov oziroma njihovih podvariant ali kombinacij je najsprejemljivejši in kdaj je realno izvedljiv, bo oblikovana po dodatni presoji in usklajevanju.
- Pri analiziranju variantnih predlogov se bo izhajalo iz dejstva, da obrambni resor ne potrebuje zgolj ponovne spremembe organizacijske strukture oziroma še ene reorganizacije, ampak je tokrat nujna celovita in temeljita reforma. Reforma je širši in globlji poseg, saj prinaša celovite spremembe obrambnega resorja, ki poleg strukturalne reorganizacije vključujejo tudi funkcionalne izboljšave in racionalizacije pri izvajanju ključnih funkcij, procesov in nalog.
- Ugotovitve različnih študij in analiz na MO so v preteklosti že dajale prednost celoviti integraciji doslej ostro ločenih in pogosto podvojenih civilnih in vojaških struktur na strateški ravni odločanja, vodenja in delovanja. S tem bi poleg smiselne integracije procesov zagotovili tudi ustrezno učinkovitost in racionalnost pri doseganju zastavljenih razvojnih ciljev ter zagotavljanju načrtovanih zmogljivosti SV in zmogljivosti sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.
- Reforma obrambnega resorja v smeri celovite postopne integracije doslej ostro ločenih civilnih in vojaških obrambnih struktur bi morala potekati po naslednjih fazah:
 - faza – dosežen konsenz glede načina in obsega integracije, ki mu sledita priprava in potrditev načrta integracije,
 - faza – priprava ustreznega komunikacijskega načrta za izvedbo integracije, ki vključuje komuniciranje z notranjo in zunanjimi javnostmi,
 - faza – izvedba integracije po sprejetem načrtu,
 - faza – analiza učinkov integracije ter
 - faza – izvedba morebitnih potrebnih korektivnih ukrepov.

- Reforma obrambnega resorja v smeri celovite postopne integracije doslej ostro ločenih civilnih in vojaških obrambnih struktur je zelo kompleksen in zahteven proces. Zavedamo se, da je treba za učinkovito izvedbo tega procesa zagotoviti:
 - ustrezno voljo in odločenost ključnih odločevalcev na strateški ravni vodenja v obrambnem resorju v prvi fazi integracije;
 - enotnost in odločnost politične podpore celoviti reformi obrambnega resorja ne samo na vladni, ampak na nacionalni ravni;
 - hkratne spremembe v organizacijski strukturi obrambnega resorja ter spremembe v načinu razmišljanja in delovanja čim večjega deleža zaposlenih, v prvi vrsti vodstvenega kadra;
 - širok družbeni konsenz glede časovnih okvirov, ki dejansko omogočajo premišljeno celovito in postopno izvedbo reforme obrambnega resorja. Z zaletavimi in premalo premišljenimi ter politično in strokovno ne dovolj usklajenimi spremembami lahko povzročimo več škode kot koristi;
 - pravočasno in ustrezno uskladitev in dopolnitev veljavnih normativno-pravnih podlag oziroma pripravo novih.

- V nobenem primeru ne smemo še enkrat ponoviti ene od ključnih napak v razvoju obrambnega resorja iz preteklosti, zato se ne smemo usmeriti zgolj in samo k spreminjanju Slovenske vojske, ampak moramo tokrat temeljito reformirati tudi področji obrambne administracije ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

- Spreminjanje organizacijske strukture MO oziroma (pre)oblikovanje obrambne administracije bo predvidoma potekalo po naslednji časovnici:
 - najprej (2010) se optimizirata ter reorganizirata upravni del MO in URSZR, v prvi polovici leta v obsegu, ki je možen brez spreminjanja normativno-pravnih podlag, kasneje pa skladno z njihovim spreminjanjem,
 - kasneje (2011) se nadaljuje proces iz prejšnje alineje ter hkrati začne vzpostavljanje racionalne in funkcionalno ustrezne integrirane civilno-vojaške organizacijske strukture obrambne administracije, prednostno na tistih področjih in procesih, kjer se izvajajo ključne funkcije obrambnega sistema, ter tam, kjer prihaja do podvajanj. S tem bomo zagotovili tudi sinergijo doslej preveč razpršenega znanja in izkušenj zaposlenih v upravno-administrativnih segmentih upravnega dela MO in GŠSV.

- Skladno s spreminjanjem organizacijske strukture MO je treba izvesti tudi spremembo sistemizacije obrambne administracije po metodoloških izhodiščih, ki jih pripravi Sekretariat generalnega sekretarja.

- Hkrati s spreminjanjem organizacijske strukture MO bomo večjo pozornost namenili tudi izboljšanju organizacijske kulture v celotnem obrambnem resorju. To vključuje intenzivnejše medsebojno sodelovanje in zaupanje, hitrejši in celovitejši pretok informacij, inovativnost in pozitiven odnos do sprememb, večjo usklajenost in sinergijo med procesi in organizacijskimi enotami ter nedvoumno opredeljene pristojnosti in odgovornosti. S spremembami organizacijske strukture in kulture obrambne administracije bomo prispevali tudi k izboljšanju organizacijske klime v celotnem obrambnem resorju.

- Skladno s spremenjenimi potrebami v obrambnem resorju in prihodnjo pokrajinsko organiziranostjo je treba racionalizirati upravnoteritorialno organiziranost funkcij obrambnega resorja (uprave za obrambo, izpostave za obrambo, pisarne za obrambo, izpostave URSZR).

9 Obvladovanje tveganj v obrambnem resorju

9.1 Uvod

Izvajanje ukrepov na podlagi ugotovitev strateškega pregleda obrambnega resorja je povezano z razumevanjem in sprejemanjem tveganj ter njihovim obvladovanjem. Tveganje razumemo kot morebitno škodo obrambnemu sistemu in nacionalni varnosti, z verjetnostjo, da bo do škode prišlo ter z merjenjem posledic, če se na tveganje ne bomo pravočasno odzvali. Z ustreznimi ukrepi moramo biti sposobni predvidevati in oceniti tveganja ter jih s pravočasnim in ustreznim odzivanjem v največji možni meri obvladovati.

V obrambnem resorju moramo upoštevati štiri dimenzije tveganj:

- Operativna tveganja so povezana s trenutnimi zmogljivostmi za uspešno izvajanje nalog v okviru sprejetih človeških, materialnih, finančnih in strateških stroškov.
- Tveganja prihodnosti so povezana s sposobnostjo obrambnega resorja za uspešno izvajanje prihodnjih nalog glede na izzive prihodnosti.
- Tveganja pri upravljanju z zmogljivostmi so povezana s pridobivanjem, zadrževanjem, usposabljanjem kadrov, opremljanjem sil in vzdrževanjem njihove pripravljenosti.
- Institucionalna tveganja so povezana s sposobnostjo upravljanja z resorjem, poveljevanjem in poslovnimi praksami.

9.2 Operativna tveganja

- Zaradi zmanjševanja obsega razpoložljivih finančnih sredstev smo na MO že v območju minimalno potrebnih finančnih sredstev za normalno delovanje in nujni razvoj zmogljivosti obrambnega resorja, vključno z realizacijo sprejetih ciljev sil Nata. Z nadaljnjim zmanjševanjem razpoložljivih finančnih sredstev bi pod vprašaj postavili pripravljenost zmogljivosti SV in VNDN, njihovo uporabnost oziroma učinkovitost izpolnjevanja poslanstev in nalog obrambnega resorja, povečali stopnjo tveganja za varnost pripadnikov sil SV in VNDN ter stopnjo dolgoročnega tveganja za nacionalno varnost.

9.3 Tveganja prihodnosti

- Še vedno neracionalno ohranjamo filozofijo in koncept celovite vojaške strukture, primerljive tisti v večjih državah, čeprav so razpoložljivi kadrovski in predvsem finančni viri vse bolj omejeni. Zato moramo čim prej sprejeti jasne nacionalne prioritete za nadaljnji selektivni razvoj zmogljivosti obrambnega resorja. Pri tem se ne bo mogoče izogniti nujnemu in edino možnemu zavestnemu sprejemanju določenega nacionalnovarnostnega tveganja, s čimer pa ne bi ogrozili vitalnih nacionalnih interesov, še posebej ne v primeru nadaljnjega razvoja pogodbene rezerve in prostovoljnega služenja vojaškega roka ter oblikovanja koncepta vojaške strateške rezerve.
- Možna je izguba kredibilnosti pri zaveznikih in partnerskih državah ter v mednarodni skupnosti nasploh zaradi nekončanega procesa profesionalizacije, predvsem njenega funkcionalnega vidika, izogibanja pravični in sorazmerni delitvi bremen, odgovornosti in tveganj v MOM, nedoseganja ciljev sil in neizvajanja obrambnih reform v pričakovanem obsegu in tempu.

- Doseči je treba nacionalni konsenz glede nivoja ambicij slovenske zunanje politike na nacionalnovarnostnem področju ter posledično nivo ambicij obrambne politike ter politike varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Na obrambnem področju je treba vzpostaviti jasno zavedanje o tem, kje smo (stojišče) in kam gremo (razvojna vizija in razvojni cilj(i)). Zavedati se moramo nujnosti sprememb, hkrati pa moramo zagotoviti ustrezno motiviranost za njihovo izvedbo, pri čemer si moramo postaviti smiselne, jasne, ambiciozne in hkrati uresničljive strateške razvojne cilje.

9.4 Tveganja pri upravljanju z zmogljivostmi

- Težave pri zagotavljanju zadostnega števila ustrezno kakovostnega kadra, kar vključuje tudi težave pri vzpostavitvi ustrezne strategije in sistema upravljanja s kadri v vseh pomembnih dimenzijah – pridobivanje, zadrževanje, izobraževanje in usposabljanje, napredovanje in poviševanje ter izločanje. Na MO se soočamo tako s primanjkljajem kot presežkom posameznih kategorij kadra. Ker problematika presega zmožnosti in pristojnosti MO, je ključno vprašanje, ali bo Vlada Republike Slovenije uspela zagotoviti potreben družbeni konsenz za hitrejše in aktivnejše reševanje kadrovske problematike v obrambnem resorju.
- Bistveno manjši obseg dejansko razpoložljivih finančnih sredstev od dolgo- in srednjeročno planiranih odločilno vpliva na dinamiko in vsebino procesa oblikovanja zmogljivosti tako SV kot sistema VNDN. Težave pri zagotavljanju planiranih zmogljivosti bodo vplivale na celovitost in kakovost izvedbe poslanstev in nalog obeh podsistemov.
- Manjši obseg dejansko razpoložljivih finančnih sredstev, povezan z zaustavitvijo zaposlovanja ter omejitvijo obsega SV na nižji ravni od načrtovane, skupaj z manjšimi možnostmi za izvajanje celovitega procesa usposabljanja, bo vplival na pripravljenost SV ter pripravljenost in sposobnost sistema VNDN za odzivanje v primeru nesreč.

9.5 Institucionalna tveganja

- V slovenski družbi je zaznaven vse kritičnejši odnos do obrambnega področja, na kar v zadnjem letu še posebej vpliva negotov izid globalne gospodarske in finančne krize. Zato je z javnostmi treba vzpostaviti učinkovitejšo strategijo in sistem komuniciranja obrambnega resorja, ki morata zagotoviti ustrezno podporo slovenske politike in strokovne ter splošne javnosti reformnim prizadevanjem na obrambnem področju. V odnosih z javnostmi, tudi notranjo, in politiko je treba nasploh reaktivnost zamenjati s proaktivnostjo.
- Hkrati je treba izboljšati tudi politično in javno podporo aktivnejšemu sodelovanju vojaških in nevojaških zmogljivosti Republike Slovenije v MOM ter močnejšo podporo članstvu v Natu. To je bilo slovenski javnosti in politiki predstavljano kot možnost za prihranek na obrambnem področju iz naslova selektivne specializacije in racionalizacije. Z vidika javnosti in politike se doslej nismo odpovedali nobeni pomembnejši vojaški zmogljivosti, želimo pa vedno več (ladja, transportno letalo, 8 x 8).
- Oblikovanju in krepitvi občutka pripadnosti in korporativni identiteti namenjamo premalo pozornosti, stiki z zaposlenimi oziroma notranjo javnostjo niso dovolj pogosti in pristni, različnim kategorijam zaposlenih (vojakom in civilistom) ne namenjamo enako pozornosti, zaposleni imajo premalo možnosti za predlaganje sprememb in izboljšav, koncept celostne skrbi za pripadnike SV (CSP) ostaja neuresničen. V obrambnem resorju je treba izboljšati organizacijsko klimo ter organizacijsko in varnostno kulturo.
- Uresničevanje začrtanih razvojnih ciljev in strategij obrambnega resorja ne bo možno brez pravočasne in celovite prenove pravnega in normativnega okvira. Za posodobitev strateških dokumentov (Resolucija o strategiji nacionalne varnosti, Resolucija o

splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, Srednjeročni obrambni program) in zakonodaje (Zakon o obrambi) je potrebna ustrezna politična volja oziroma nacionalni konsenz.

- V preteklosti smo bili priča občutnim razlikam v intenzivnosti prilagajanja posameznih segmentov obrambnega resorja sodobnim varnostnim okoliščinam ter zahtevam iz varnostnega in političnega okolja. Zaradi intenzivnih priprav na članstvo v Natu in sedanjega članstva je bila procesu prilagajanja izpostavljena predvsem SV. Zato je treba v prihodnje izvajati bolj uravnoteženo preoblikovanje obrambnega resorja tako z vidika razmerja med upravno-administrativnim delom MO in SV kot tudi z vidika razmerja med MO in ostalo javno upravo.
- Strateški pregled obrambnega resorja 2009 ne sme biti podlaga za zgolj ponovno spremembo organizacijske strukture oziroma še eno reorganizacijo MO, ampak mora voditi v celovito in temeljito reformo obrambnega resorja, pri čemer bo treba odpraviti podvajanja, zapolniti vrzeli ter izboljšati procese odločanja.
- Za učinkovito izvedbo obrambnih reform je treba zagotoviti čim večjo enotnost (ne enakost!) razmišljanja in prizadevanj na MO, kar ne bo lahka naloga. V obrambnem resorju, kljub drugačnim željam, še vedno obstajajo različne neproduktivne delitve na posamezne interesne skupine.
- Preseči je treba lagodnost rutine in zadovoljstvo z obstoječim stanjem. Spodbujati je treba preseganje dosedanjih okvirov razmišljanja in delovanja. Opustiti moramo ukvarjanje s tistim, kar znamo in želimo, ter ga nadomestiti s tistim, kar moramo storiti, pri čemer težkih odločitev ne smemo prenašati v nedoločljivo prihodnost.
- Vzpostaviti je treba vodilni tim z enotno vizijo razvoja. Na vodstvenih položajih v celotni organizacijski piramidi morajo biti pravi ljudje, ki so sposobni prispevati k oblikovanju in uresničevanju vizije razvoja. Pri izvedbi obrambnih reform razumemo, da so pri iskanju drugačnih in boljših rešitev včasih napake neizogibne. Za uspeh sta potrebni odločnost in odločenost vodstva.

10 Priloge (tabele in grafi)

10.1 Priloga 1: Pregled predlogov finan. načrtov MO po politikah v obdobju 2010–2013

ŠIFRA POLITIKE / RAZVOJNEGA PROGRAMA	NAZIV POLITIKE / RAZVOJNEGA PROGRAMA / RAZVOJNEGA PODPROGRAMA	PREDLOG FN 2010	PREDLOG FN 2011	PREDLOG FN 2012	PREDLOG FN 2013
11	NACIONALNA VARNOST, OBRAMBA IN ZUNANJE ZADEVE	543.213.424	545.484.824	553.776.382	559.702.736
111	OBRAMBA IN ZAŠČITA	542.833.688	545.105.088	553.396.646	559.323.000
	1111 Vojaška obramba	452.685.014	454.059.207	459.955.000	463.391.135
	1112 Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami	36.941.713	38.037.718	39.040.428	40.080.855
	1113 Upravljanje obrambnega sistema in krizno upravljanje	53.206.961	53.008.163	54.401.218	55.851.010
113	ZUNANJA POLITIKA	379.736	379.736	379.736	379.736
12	UPRAVLJANJE SISTEMOV JAVNE UPRAVE	7.434.666	8.734.574	8.951.100	9.143.200
121	UPRAVLJANJE SISTEMOV JAVNE UPRAVE NA DRŽAVNI IN LOKALNI RAVNI	7.434.666	8.734.574	8.951.100	9.143.200
02	VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST, TEHNOLOGIJA IN INF. DRUŽBA	12.786.844	13.862.431	13.989.000	14.180.500
021	ZNANSTVENO - RAZISKOVALNA DEJAVNOST IN VISOKO ŠOLSTVO	2.244.615	1.787.102	2.975.000	2.975.000
022	TEHNOLOGIJA IN INFORMACIJSKA DRUŽBA	10.542.229	12.075.329	11.014.000	11.205.500
SKUPAJ MORS		563.434.934	568.081.829	576.716.482	583.026.436

10.2 Priloga 2: Finančni načrt MO v obdobju 2007–2011 po ekonomskih nameni

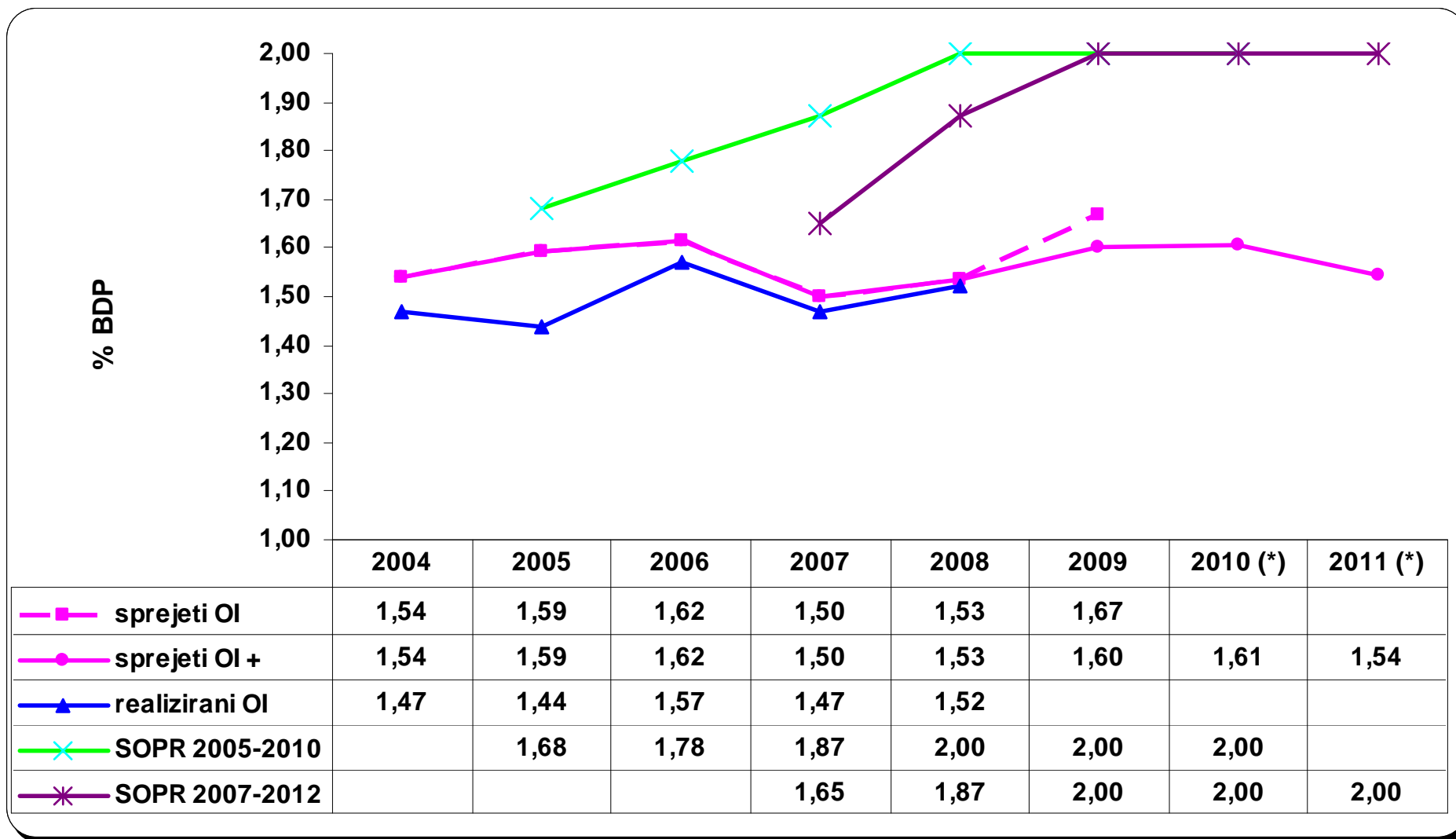
EK. NAMENI	REALIZACIJA 2007	REALIZACIJA 2008	REBALANS 2 2009	PREDLOG FN 2010	PREDLOG FN 2011
PLAČE	234.876.269	273.640.694	282.053.757	301.804.643	307.332.940
TEKOČI ODHODKI	87.183.529	120.126.005	112.727.472	111.593.503	116.529.937
INVESTICIJSKI ODHODKI	66.747.532	93.198.119	83.307.395	63.815.278	65.021.947
ZNANOST IN TEHNOL. RAZVOJ (podr. 05)	19.295.394	16.757.676	12.913.895	12.786.844	13.862.431
PRESEDOVANJE EU (podr. 03)	67.326	101.348			
TRP	60.924.720	23.238.586	44.567.872	50.000.000	40.600.000
SKUPAJ INTEGRALNA SREDSTVA	469.094.770	527.062.428	535.570.390	540.000.268	543.347.255
POŽARNI SKLAD	5.331.627	6.803.265	5.491.486	5.400.000	5.400.000
UPRAVLJANJE Z DRŽAV. PREMOŽENJEM	11.491.785	10.262.353	9.009.029	6.514.666	7.757.574
LASTNA DEJAVNOST	877.191	980.675	982.980	770.000	777.000
Klirinški sklad-oprema enot SV				10.000.000	10.000.000
SREDSTVA NAJEMNIN (7905, 9374)	1.265.672	1.162.848	1.001.502	750.000	800.000
SKUPAJ NAMENSKA SREDSTVA	18.966.275	19.209.141	16.484.997	23.434.666	24.734.574
SKUPAJ	488.061.045	546.271.569	552.055.386	563.434.934	568.081.829
Razlika v primerjavi s predhodnim letom	41.407.053	58.210.524	5.783.818	11.379.548	4.646.895

10.3 Priloga 3: Realizacija FN po PU

PU	2004		2005		2006		2007	
	REALIZACIJA	STRUKTURA	REALIZACIJA	STRUKTURA	REALIZACIJA	STRUKTURA	REALIZACIJA	STRUKTURA
1911 Upravni del MORS	55.581.672	15,5	53.913.513	13,9	72.919.516	16,3	79.901.072	16,4
1912 URSZR	24.246.816	6,8	25.288.433	6,5	28.362.497	6,3	29.306.740	6,0
1913 IRSVNN	2.310.476	0,6	2.365.145	0,6	2.503.500	0,6	2.396.895	0,5
1914 SV	274.853.311	76,8	303.909.661	78,6	341.817.643	76,5	375.454.630	76,9
1915 IRSO	892.067	0,2	1.030.745	0,3	1.050.837	0,2	1.001.709	0,2
S K U P A J	357.884.342	100	386.507.497	100	446.653.993	100	488.061.046	100

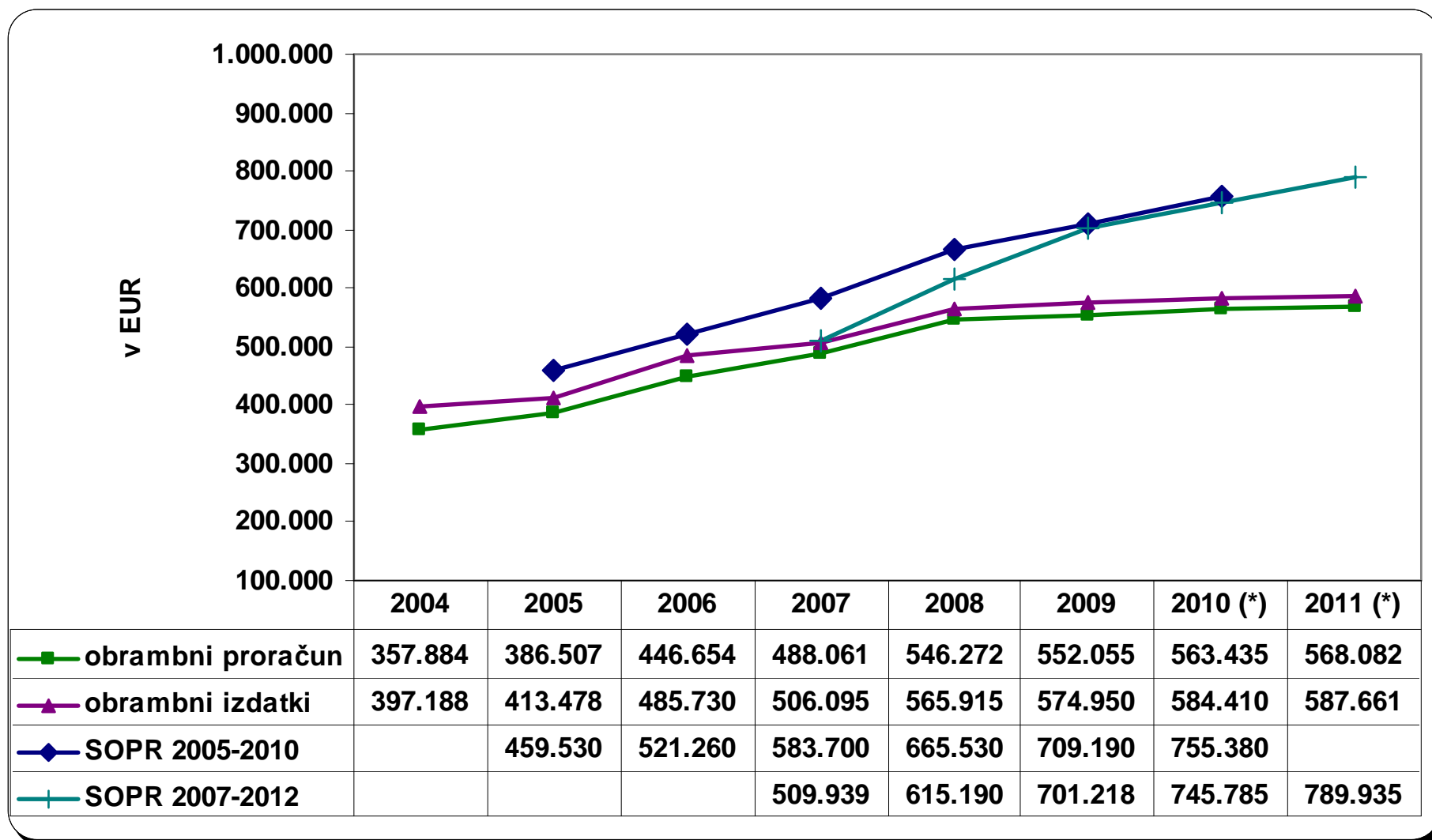
PU	2008		2009		2010		2011	
	REALIZACIJA	STRUKTURA	REBALANS 2	STRUKTURA	PREDLOG	STRUKTURA	PREDLOG	STRUKTURA
1911 Upravni del MORS	77.189.319	14,1	71.712.825	13,0	71.538.249	12,7	73.634.096	13,0
1912 URSZR	37.435.296	6,9	33.973.679	6,2	34.860.859	6,2	35.900.419	6,3
1913 IRSVNN	2.547.473	0,5	2.422.549	0,4	2.463.590	0,4	2.520.035	0,4
1914 SV	428.021.162	78,4	442.908.713	80,2	453.452.014	80,5	454.878.207	80,1
1915 IRSO	1.078.319	0,2	1.037.620	0,2	1.120.222	0,2	1.149.072	0,2
S K U P A J	546.271.569	100	552.055.386	100	563.434.934	100	568.081.829	100

10.4 Priloga 4: Obrambni izdatki kot % BDP



(*) Podatki za leti 2010 in 2011 temeljijo na predlogu FN.

10.5 Priloga 5: Obrambni proračun in obrambni izdatki v obdobju 2004–2011



(*) Podatki za leti 2010 in 2011 temeljijo na predlogu FN.

10.6 Priloga 6: Finančni načrt MO v obdobju 2005–2010

