



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET
Komisija za državno ureditev

8

Številka: 200-01/16-8/
Ljubljana, 30. maj 2016

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je na podlagi 20. in 29. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) sprejela naslednje

POROČILO

k obravnavi zaključkov posveta Vloga rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov Slovenije

Komisija za državno ureditev je na 73. seji 1. junija 2016 obravnavala predlog zaključkov posveta z naslovom Vloga rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov Slovenije, ki ga je 25. aprila 2016 organiziral Državni svet v sodelovanju z Zvezo veteranov vojne za Slovenijo, Zvezo slovenskih častnikov in Zvezo policijskih veteranskih društev Sever.

Komisija je **obravnavala zaključke posveta in jih predlaga v sprejem Državnemu svetu.**

I. O POSVETU

V Državnem svetu Republike Slovenije je 25. aprila 2016 potekal nacionalni posvet z naslovom **Vloga rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov Slovenije**. Organizatorji posveta so bili, poleg Državnega sveta še Zveza veteranov vojne za Slovenijo, Zveza slovenskih častnikov in Zveza policijskih veteranskih društev Sever.

Namen posveta je bil skozi različne predstavitve in razprave o rešitvah v slovenskem nacionalno-varnostnem ustroju, s poudarkom na njegovi vzdržljivosti in vlogi rezervnih struktur, opozoriti na izzive, dobre in slabe prakse ter rešitve za prihodnost. K vsebinski obravnavi na posvetu sta bili povabljeni tudi Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za notranje zadeve. Posvet je bil odprt za širšo strokovno in civilno javnost.

V Državnem svetu to ni bil prvi posvet, kjer bi poleg politične javnosti in predstavnikov državnih institucij, strokovne in civilne javnosti ter predstavnikov domoljubnih in veteranskih organizacij razpravljali o pomembni tematiki. Bil pa je eden redkih medresorsko celovito zastavljenih in z različnih zornih kotov organiziran strokovni posvet o pomembni obrambno-varnostni in zaščitno-reševalni tematiki.

Posvet je bil umeščen v dogajanja povezana z obeleževanju 25. letnice vzpostavitve samostojne Republike Slovenije, pri čemer so takratne obrambne in varnostne sile temelječe na rezervi opravile pomembno vlogo. Na potrebo po premisleku o aktualnem stanju in rešitvah na področju vzdržljivosti in rezerve nas opozarjajo izkušnje iz lanskoletnega obvladovanja migrantskih valov v Sloveniji, ter stanje na področju financiranja obrambno-varnostnih potreb, in posledično stanje pripravljenosti in razpoložljivosti obrambnih in varnostnih sil v podsistemih nacionalne varnosti. Poleg tega na Ministrstvu za obrambo poteka strateški pregled obrambe in priprava sprememb obrambne zakonodaje. Na posvetu so Državni svet, strokovna in civilna javnost s prispevki in razpravami presegli ozke resorske okvire in poglede, ko gre za vprašanja, ki so bila predmet posveta.

Vsebinsko je bil posvet sestavljen iz šestih delov. V prvem delu so bili predstavljeni uvodni referati; med njimi predsednika Državnega sveta, ministrice za obrambo in ministrice za notranje zadeve ter načelnika Generalštaba Slovenske vojske. Sledila so tri omizja in sicer (1) Značaj in vloga rezerve Slovenske vojske - danes in v prihodnosti, (2) Dosedanje značilnosti rezerve v obrambno-varnostnem in zaščitnem sistemu Republike Slovenije in (3) Pogled in napotki za prihodnost, v katerih je bilo predstavljenih po pet referatov. Peti del posveta je bil namenjen razpravi, v kateri je nastopilo trinajst razpravljavcev. V sklepnem delu posveta so predstavljene ocene posveta in najpomembnejša sporočila in zaključki, ki jih navajamo tudi v tem gradivu. Na omizjih in v razpravah je sodelovalo pet aktivnih predstavnikov Slovenske vojske, trije aktivni predstavniki Slovenske policije, trije predstavniki akademske sfere, dva predstavnika Ministrstva za obrambo, sedem upokojenih visokih pripadnikov Slovenske vojske in dva upokojena visoka pripadnika Slovenske policije, poveljnik Gasilske zveze Slovenije in štirje drugi strokovnjaki.

Poleg pestrega seznama nastopajočih je bil pester in širok tudi nabor predstavljenih referatov. Njihove teme navajamo v nadaljevanju: (1) Varnostni vidiki v okviru trajnostnega razvoja, (2) Čas za strateški premislek in preudarne rešitve, (3) Izzivi Slovenske vojske v razvojni perspektivi, (4) Primeri zagotavljanja sposobnosti za strateško rezervo, (5) O teoriji in praksi vojaške rezervne sestave, (6) Slovenski koncept vojaško strateške rezerve, iluzija ali realnost? (7) Nastajanje in uveljavljanje rešitev za vojaško strateško rezervo Republike Slovenije, (8) Ponovna uvedba naborništva – da ali ne? (9) Razvoj in opuščanje rezervnih sil v slovenskih obrambno-vojaških strukturah po osamosvojitvi, (10) Prostovoljno služenje vojaškega roka, (11) Značilnosti razvoja rezervne strukture slovenske Policije, (12) Predstavitev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami z razmislekom o vlogi rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov v Sloveniji, (13) Vloga in predstavitev gasilske organizacije pri zagotovitvi vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov v Sloveniji, (14) Primeri dobre prakse iz tujine, (15) Vloga civilno - družbenih organizacij pri ohranjanju sestavin pomembnih za policijsko strateško rezervo, (16) Vloga civilno-družbenih organizacij pri ohranjanju sestavin pomembnih za vojaško strateško rezervo, (17) Vloga izobraževalnih institucij pri zagotavljanju varnostne kulture v sodobni družbi, (18) Slovenska vojska na prelomu, (19) Prihodnost slovenske vojske v luči strateških trendov, (20) Pomen javnih virov podatkov pri zagotavljanju varnosti, (21) Uporabnost rezervne sestave policije na lokalnem nivoju skozi razvoj in danes, in (24) Strateška rezerva v hibridnem varnostnem okolju.

Posveta se je udeležilo preko osemdeset udeležencev. Širša javnost je imela možnost spremljati predstavitev in razprave nastopajočih preko televizijskega posnetka na tretjem kanalu RTV Slovenija. Predstavljeni referati bodo skupaj s povzetki razprav in še nekaterimi drugimi pripravljenimi prispevki objavljeni v posebnem zborniku.

* * *

II. POUKARKI NA POSVETU IZ OCEN STANJA IN OBSTOJEČIH UKREPOV

Analitični del nastopov so avtorji namenili ocenam stanja, v katerih se nahaja nacionalno-varnostni sistem. V nadaljevanju so navedeni poudarki iz njihovih ocen.

2.1 OBRAMBNA SPOSOBNOST IN ZAGOTOVITEV VARNOSTI

- a. Po 25. letih samostojnosti država še ni našla celovitega odgovora na vprašanje, kako nadomestiti sistem družbene samozaščite in splošnega ljudskega odpora. Po uresničitvi prizadevanj po evro-atlantski integraciji v politične in varnostne povezave so se ambicije, da bi imeli pripravljene in sposobne obrambne sile znižale in vojaškim zmogljivostim države politika ni namenjala potrebnih prioritet. Obramba države je prepuščena majhni vojski, šibki pogodbeni rezervi in zmogljivostim Zavezništva.
- b. Zgodovina nas uči, da je zmaga v vojni med drugim odvisna od hitrosti in obsega aktivacije rezerve. Imamo zgodovinske izkušnje, da moramo biti sposobni sami zagotavljati in braniti svobodo in samostojnost. Nihče ne bo izvajal obrambe države namesto nas. Zgodovina nas tudi uči, da je treba obrambni sistem kontinuirano prilagajati novim razmeram.
- c. Uspešno vključevanje Slovenske vojske v podporo vladnih ukrepov soočenja z migracijsko krizo ter mednarodne operacije kažejo na vojaško učinkovitost Slovenske vojske, vendar ne morejo zakriti dejstva, da zaostaja v razvoju na kadrovskega področju in področju modernizacije za sodobnimi vojskami in da njena pripravljenost ni na želeni ravni.
- d. Slovenska vojska ni sposobna sama obraniti domovine. Število njenih pripadnikov upada. Modernizacija se je praktično ustavila, izrabljene opreme ni možno nadomestiti. Poleg tega tehnološko zaostaja. Načrtovanje razvoja ni v skladu z nacionalnimi potrebami. Zmanjšal se je obseg usposabljanja in izobraževanja. Ciljnih zmogljivosti v Zavezništvu ne dosegamo. Pojavljajo se kritike s strani vrhovnega poveljnika, javnosti in Zavezništva. Vse to vpliva na obrambno sposobnost in mednarodno kredibilnost Slovenije. Izgleda, kot da ne deluje eden od najpomembnejših državotvornih stebrov.
- e. Slovenija ima v Natu in Evropski uniji okolje za lastni razvoj ter uresničevanje obrambnih, varnostnih, ekonomskih, kulturnih in drugih interesov. Obe organizaciji zagotavljata stabilnost v širšem okolju in omogoča skupno reševanje varnostnih izzivov in kolektivno obrambo. Članstvo v Natu zagotavlja Sloveniji varnost in vključenost v sistem kolektivne obrambe, hkrati pa tudi sodelovanje v različnih pobudah in razvojne možnosti na vojaškem področju.
- f. Moč Zavezništva temelji na moči zaveznic. Vsaka država je dolžna poskrbeti za potrebno raven obrambne sposobnosti in odpornosti. Natov strateški koncept prepoznava potrebo po krepitvi nacionalne in ohranjanju zavezniške obrambno-vojaške identitete. Vsaka članica mora biti sposobna zagotavljati osnovno vojaško varnost in hkrati prispevati k vojaški varnosti zavezniških držav. Zato bo Slovenija v prihodnosti morala nositi svoj delež pričakovanega bremena pri vzpostavitvi sil za bojevanje in ne bo mogla samo koristiti varnosti, ki jo zagotavlja Nato svojim članicam.
- g. Republika Slovenija za zagotavljanje notranje varnosti razvija učinkovit, fleksibilen in odziven varnostni sistem ter omogoča sodelovanje in vključevanje drugih subjektov pri opravljanju zadev in nalog javne varnosti. Vendar je Policija po letu 1991 izgubljala mesto in vlogo v okviru nacionalno-varnostnega sistema, čeprav predstavlja njen najpomembnejši člen pri zagotavljanju notranje varnosti. Premajhno število aktivnih policistov in zastoj razvoja pomožne policije sta privedli do dejstva, da smo vedno manj varni. Nedopustno je, da se zagotavljanju varnosti ne namenjuje potrebna finančna sredstva.
- h. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je optimalen in ni potrebe po vključevanju dodatnih zmogljivosti vojaške rezerve. Naravne nesreče so pokazala, da zgolj

čakanje na državo in njene strukture ni dovolj temveč morajo državljani sami znati delovati samozaščitno.

- i. Varnostni kulturi se ne posveča dovolj pozornosti. Varnostne in obrambne vsebine so izgubljale političen pomen, izobraževalni sistem je postal pasiven, obramba in varnost sta domeni tistih, ki se z njima poklicno ukvarjajo. Kljub temu obstaja relativno velik interes mladih za nacionalno varnost.

2.2 STRATEŠKE OCENE, PREDPOSTAVKE IN POBUDE

- a. Slovenski politični »leadership« ni dovzeten za javne razprave o nacionalni varnosti, slovenskem strateškem varnostnem okolju in obrambnih ter varnostnih-policijskih silah.
- b. Značilnosti sodobnega varnostnega okolja sta nepredvidljivost in nezmožnost natančnega napovedovanja sprememb, s tem pa tudi izzivov in groženj, s katerimi se bomo v prihodnosti srečali. Geostrateške spremembe in izgubljanje državnega monopola na področju varnosti, vojaštva, izobraževanja, ekonomije in informacijsko/medijske dejavnosti opozarjajo, da je treba spremeniti tako metodologijo, kot tudi percepcijo ugotavljanja razmerij med državami in se osredotočiti predvsem na spremembe znotraj držav.
- c. Spremembe varnostnega okolja ter sodobna varnostna tveganja so sestavni del predpostavk in ocen, ki smo jih pred leti vgradili v obnovljene strateške dokumente, vendar se nekatere pojavne oblike ter obseg ali intenzivnost groženj, s katerimi se soočamo v Evropi in neposredni soseščini danes, presegle raven na kateri smo temeljili razvoj oboroženih sil in obrambno-varnostno sposobnost Slovenije.
- d. Varnost je pomemben steber trajnostnega razvoja Slovenije. Ocene ogrožanja so presplošne in brez ocene tveganj, ki jih prinašajo viri ogrožanja izven in znotraj Zavezništva. Čeprav so ugotovljene spremembe varnostnega okolja in asimetrične oziroma hibridne grožnje, pa niso opravljene vsebinske in organizacijske prilagoditve nacionalno-varnostnega sistema.
- e. Nato ocenjuje, da je v varnostno nestabilnih razmerah, ko na voljo ni dovolj virov, rezervna sestava dobra rešitev in spodbuja oblikovanje strateške rezerve. Vendar obenem izpostavlja, da ohranjanje velikih rezervnih sil za izvajanje teritorialne obrambe ni potrebno in lahko pomeni nezaupanje v kolektivno obrambo.
- f. Predpostavke, da je z vstopom v Nato in EU zagotovljena varnost so napačne. Pretirano se zanašamo na Zavezništvo. Ni zagotovila, da bo Zavezništvo nadomestilo zmogljivosti za obrambo Slovenije, ki jih sami ne razvijamo. Zaveze, ki jih v Zavezništvu sprejemamo presegajo naše zmožnosti.
- g. Strateški dokumenti (npr. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti, Obrambna strategija, Resolucija o dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske) dopuščajo široko tolmačenje usmeritev in posledično tudi nedomišljene reorganizacije ali opuščanje dobrih rešitev. Reorganizacije, ki so bile pretežno naravnane v zmanjšanje stroškov so povzročile težave v delovanju vojske in izgubo potrebnih zmogljivosti.
- h. Sodobno vojskovanje zahteva sodobne oborožene sile. Čeprav ni neposredne vojaške ogroženosti, pa to še ne pomeni, da je upravičeno zmanjševanje obrambnih in varnostnih struktur. Spekter groženj in naloge teh struktur zahtevajo prav nasprotno.
- i. Izkušnje drugih držav govori, (1) da je velikost vojske odvisna od tehnološkega razvoja, neposrednih groženj in geostrateškega položaja, (2) da lahko rezervisti okrepijo redno vojsko oziroma da slednji zato ni treba razvijati vseh kompetenc, (3) množične vojske ni mogoče oblikovati na hitro in brez strokovnih jeder, (4) vojska mora ostati v državni domeni in pod civilnim nadzorom, in (5) vloga rezerve je nadomeščanje, okrepitev in zagotavljanje vzdržljivosti redne vojske.

- j. Rezervisti so najbolj primerni za obrambo lastnega teritorija. Z usposabljanjem rezervistov kot drugih prostovoljcev vojska izboljšuje splošno vzgojo in veščine za preživetje v krizi ter s tem odpornost celotne družbe.
- k. Oblikovanje vojaške strateške rezerve se v svojem izhodišču naslanja na zgodovinske izkušnje pri obrambi slovenskega nacionalnega ozemlja. V času nastajanja doktrine vojaške strateške rezerve je obstajalo rezervirano in celo odklonilno stališče do možnosti ali sploh realnih potreb povečanja vojaških zmogljivosti (npr. za njeno uresničevanje ni časa, ni denarja, obstajajo nujnejše naloge, Slovenske vojske ni treba obremenjevati še s tem, smo varna država in strateške rezerve ne potrebujemo ipd.). Rezervisti prispevajo k razvoju civilno-vojaških odnosov; zmanjšujejo kulturni razkorak med vojsko in družbo, ter istočasno promovirajo vojsko.
- l. Doktrina vojaške strateške rezerve ima usmerjevalne, konceptualne in doktrinarne vsebine, vendar določa nerealne in neizvedljive cilje glede časa, izvedbe in doseganja zmogljivosti. Predpostavka, da bomo imeli na razpolago leto ali več za usposobitev strateške rezerve je vprašljiva. Izvedba doktrine ni bila podvržena strokovni presoji in preskusom. Načrti za njeno izvedbo ne obstajajo.
- m. Po ukinitvi služenja vojaškega roka država preko vojske ne more več izvajati oblik socializacije mlade moške populacije. Ideja o morebitni uvedbi služenja vojaškega roka je lahko privlačna, vendar težko izvedljiva (politični konsenz, zagotovitev enakopravne obravnave moških in žensk, zaostritev pogojev za uveljavljanje pravice do civilnega služenja, čas usposabljanja, infrastruktura, dodatna finančna sredstva itd.). Vrnitev v kombinacijo naborniškega in poklicnega sistema je strokovno in politično neuresničljiv projekt, razen v izrednih razmerah in neposredni vojni nevarnosti.
- n. Prostovoljno služenje vojaškega roka zapolnjuje vrzel v dostopnosti usposabljanja za obrambo države, ki je nastala po prenehanju obveznega služenja vojaškega roka.
- o. Že v okviru projekta profesionalizacije Slovenske vojske (PROVOJ) je bilo znano, da bo izostala širša vojaška usposobljenost prebivalstva. Domoljubje je osnovni motiv v okviru civilno-družbenih organizacij zaradi katerega lahko pričakujemo, da bi bil v primeru potrebe odziv prebivalstva zadosten. Vprašanje pa je ali bi bil obrambno-varnostni sistem te prostovoljce sploh sposoben sprejeti, organizirati, opremiti in usposobiti.
- p. Po osamosvojitvi je Policija neprestano zmanjševala število pripadnikov pomožne policije. Opozorila o potrebi po povečanju niso dosegla namena, vse do poslabšanja varnostne situacije kot posledice migrantske krize. V tej krizi je bil prepoznan pomen pomožnih policistov, kar se odraža skozi spremembe zakonodaje ter spremembe sistema usposabljanja in izobraževanja.
- q. Uporaba vojnih enot milice in posebne enote milice v času osamosvajanja in vojne za Slovenijo je prepričljiv dokaz, da se s številčno okrepljenimi enotami, zadovoljivo izurjenostjo in opremljenostjo lahko zagotovi oboroženo strukturo, ki bo branila nacionalne interese in ozemeljsko celovitost ter ščitila državno suverenost. Je dokaz, da je dopolnjevanje operativnih enot z rezervno strukturo odlična rešitev.

2.3 URESNIČEVANJE KONCEPTOV, STRATEGIJ IN DOKTRIN

- a. Cilji iz Resolucije Državnega zbora o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske so v srednjeročnem obdobju neuresničljivi, kar pomeni povečevanje tveganja pri uporabi Slovenske vojske v celotnem spektru delovanj in manjšo sposobnost države za učinkovito odzivanje na vire ogrožanja in njen prispevek k skupnim naporom Zavezništva.

- b. Zastoj v transformaciji Slovenske vojske - nedokončan projekt poklicne vojske dopolnjene s pogodbeno rezervo in počasno uresničevanje koncepta vojaške strateške rezerve so glavni razlogi, da Slovenija nima potrebne ravni obrambne sposobnosti za soočanje z bodočimi varnostnimi grožnjami. Zanimarili smo lastne tradicije in nekritično prevzeli tuje obrambno-vojaške prakse in vrednote.
- c. Razvojni okviri Slovenske vojske so jasno določeni in omogočajo njen razvoj v smeri sodobne in učinkovite vojske, vendar obstaja nizka raven uresničevanja resolucij, konceptov in strategij. Obstaja tudi neskladje med politično voljo, razvojnimi cilji in financiranjem, kar ogroža delovanje Slovenske vojske.
- d. Vodstvu Ministrstva za obrambo in Slovenske vojske bi lahko, navkljub zmanjšanim virom, v preteklem obdobju naredili več v korist obrambnega sistema. Hitre spremembe ministrov in načelnikov Generalštaba Slovenske vojske so negativno vplivale na razvoj in delovanje obrambnega sistema.
- e. Z ukinitvijo vojaških teritorialnih poveljstev smo se odpovedali lastni vojaški tradiciji, izkušnjam Teritorialne obrambe in izgubili kontinuiteto zgodovinske obrambne identitete. S tem smo tvegali vzdržljivost vojaške obrambe države.
- f. Premalo se upoštevajo opravljene raziskave. Raziskava o rezervi je npr. opozorila na mnoge pomanjkljivosti sistema (nejasen namen in sistem usposabljanja rezerve, prevelika pričakovanja in občutek drugo razrednosti rezervistov, slaba oprema, idr.).
- g. Realizacija vpoklica pogodbene rezerve opozarja, da na nekatere temeljne probleme, predvsem glede izpada dohodkov v primeru vpoklica in višine nadomestil v primerjavi z redno zaposlitvijo ter problem izdajanja soglasij delodajalcev za daljšo odsotnost.
- h. Slovenija ni uvedla modernega izobraževanja obrambno-varnostne inteligence. Izobraževanje visokih uradnikov je pomanjkljivo. Izobraževanje častnikov v tujini, predvsem ZDA, pa ima lahko škodljive stranske učinke pri nekritičnem prenosu spoznanj.
- i. Pripadnik vojske mora biti v skladu z mednarodnim vojnim pravom pravilno organiziran in usposobljen za oborožen boj. Standard usposobljenosti je v odgovornosti države. Sistem usposabljanja rezerve po vzoru Teritorialne obrambe je propadel zaradi slabih predpisov, odnosa poklicne sestave, nezaupanja do rezervnih častnikov, odnosa politike do vojske ter ukinjanja domoljubne vzgoje v šolah. Nedomišljeno sta bila ukinjena nabor in obvezna rezerva.
- j. Postavlja se vprašanje ali je sedanji model izobraževanja novih častnikov s stališča vojaške stroke zadovoljiv in ustrezen. Sistem, ki na določen način posnema izobraževanje rezervnih častnikov v ZDA ne ustreza vsem zahtevam sodobnih oboroženih sil. Ideja o vojaških modulih na fakultetah je dala pozitivne in negativne rezultate.
- k. Zahteva, da morajo programi usposabljanja pripadnikov rezerve slediti programom usposabljanja poklicnih kolegov je nerealna in nepotrebna. Pripadniki rezerve ne morejo biti na isti ravni usposobljenosti kot poklicni vojaki. To niti ni potrebno, saj pokrivajo ožji spekter nalog.
- l. Prostovoljno služenje vojaškega roka je nadomestilo vlogo temeljnega vojaško strokovnega usposabljanja kot vstopnega pogoja za opravljanje vojaške službe, kar pa ni bil prvoten namen. Posledično so zato uveljavljeni previsoki standardi usposabljanja. Obseg drugih nalog vojske ter prostorske in kadrovske omejitve so narekovale centralizacijo usposabljanja. Na zmanjšan interes mladih za prostovoljno služenje vojaškega roka med drugim vpliva tudi odločitve o manjšem denarnem nadomestilu in ukinjanje nekaterih učnih skupin oziroma lokacij.

- m. Nedavne izkušnje vpoklica pomožnih policistov so pokazale vrsto pomanjkljivosti (npr. nepoznavanje terena, nepoznavanje zakonodaje in pooblastil, težaven dostop do evidenc in podatkovnih baz, slaba opremljenost, pomanjkanje znanja za izdelavo pisnih izdelkov, ipd.). Nekateri od vpoklicanih pomožnih policistov tudi dve leti niso bili na usposabljanju. V mnogih primerih so le »sopotniki« aktivnega policista. Aktivni policisti so zato nezadovoljni in preobremenjeni, pomožni pa imajo občutek nemoči in strahu, kar povzroča slabšo motiviranost. Obstaja večja verjetnost strokovne napake. Vse to je rezultat pomanjkljivega vlaganja v usposabljanje pomožnih policistov.
- n. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je za razliko od obrambnega in varnostnega zgrajen od spodaj navzgor. Temelji na pripravljenosti in odgovornosti posameznika, gospodarskih družb in organizacij, predvsem občin in šele potem regije in države.
- o. Gasilska organizacija je najpomembnejši člen v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami; je zanesljiva in množična sila, operativno sposobna, odzivna, usposobljena in dobro opremljena, kar omogoča delovanje po vsej Sloveniji.
- p. Gasilska zveza je lahko zgled drugim organizacijam, kako postati generator družbenega in kulturnega delovanja in socialne kohezije.

2.4 ZAGOTAVLJANJE VIROV

- a. Varnost ni nekaj samoumevnega kar država zagotavlja, temveč za posamezni družbeni subjekt predstavlja strošek.
- b. Drastično zmanjšanje obrambnega proračuna, še posebej za Slovensko vojsko je temeljni razlog za stanje v kakršnem je Slovenska vojska danes. Če vzamemo za podlago višino proračuna za Slovensko vojsko iz leta 2010, je ta do leta 2015 izgubila skupaj 792 milijonov evrov.
- c. Slovenska vojska ne dosega odobrenega številčnega stanja in ima neustrezno razmerje med častniki, podčastniki in vojaki. Zanimanje za zaposlitev v vojski upada, in če v zadnjih mesecih zaradi migrantske krize in mednarodnih operacij ne bi bilo finančnih spodbud, bi bilo število odhodov iz vojske še večje.
- d. Policija je kadrovsko, materialno in organizacijsko podhranjena.
- e. Slovenska vojska in Policija tekmujeta med seboj glede zagotavljanja kadrovskih virov in hkrati obe trošita kadrovske in finančne vire.
- f. Kadrovske in finančne omejitve so glavni razlog, da ni dosežena zadovoljiva raven razvoja opreme, standardizacije, pedagoško-andragoške usposobljenosti in strokovne literature za potrebe Civilne zaščite.

III. MOŽNE DODATNE REŠITVE IN UKREPI

Na podlagi ocene stanja in obstoječih ukrepov so avtorji predlagali izboljšave in spremembe. Pri tem razumljivo ni bilo enoznačnih poudarkov ali zamisli o možnih dodatnih rešitvah in ukrepih, kar je razvidno tudi iz navedb v nadaljevanju.

3.1. VODITELJSTVO

- a. Zagotoviti stabilno in kompetentno vojaško vodstvo in prenehati s politizacijo slovenske vojske. Nacionalno-varnostna vprašanja naj ne bodo vir ideoloških razlik, saj je treba vse potencialne uporabiti v skupno korist.

- b. Izobraziti častniški kader za sodobne izzive (samoiniciativen, samodiscipliniran, prilagodljiv, sposoben kritičnega razmišljanja, strokovno neodvisen).

3.2 NORMATIVNE IN DRUGE SISTEMSKE SPREMEMBE

- a. O morebitni prenovi ali prilagoditvah slovenskega nacionalno-varnostnega sistema mora biti dosežen politični in družbeni konsenz. Preprečiti moramo, da se ne ponovijo napake, ko se je pod vtisom zmotnih predpostavk, omejenosti virov ali ozkih interesov spreminjalo organiziranost, cilje in procese ali uvajalo rešitve, ki so bile strokovno nepreverjene, nedodelane ali neizvedljive in so med drugim lahko pomenile tudi odmik od uspešnih praks v preteklosti.
- b. Potrebna je politična odločitev na najvišji ravni o morebitni reformi nacionalne varnosti in uvajanju novih rešitev. Rešitve pa je treba iskati celostno.
- c. Pri prenovi Zakona o obrambi in Zakona o službi v Slovenski vojski je treba urediti razmerje med obema zakonoma ter dodati ali prenoviti določene vsebine (krizno upravljanje, nevojaško obrambo, zagotavljanje odpornosti države, obrambno načrtovanje, sistem rezerve, pridobivanje kadrov, vojaško šolstvo).
- d. S podzakonskim aktom urediti ustanavljanje in organiziranje svetov, sosvetov in posvetovalnih teles za varnost na območnem, regijskem in državnem nivoju in predstavnika sveta na državnem nivoju vključiti v sekretariat Sveta za nacionalno varnost Republike Slovenije.
- e. Zakonsko opredeliti narodno zaščito kot organizirano in oboroženo strukturo, ki bi delovala v okviru območnega sveta za varnost pri zagotavljanju notranje varnosti.

3.3 OCENE IN ANALIZE

- a. Zagotoviti manjkajoči dokument na strateškem področju – nacionalna ocena ogroženosti oziroma varnostnih tveganj, ki bo podlaga za prenovu Resolucije o strategiji nacionalne varnosti in obrambne strategije. Z oceno bi morala biti seznanjena javnost, s tem pa bi zmanjšali razlike percepcije ogroženosti med državnimi organi in državljani.
- b. Zmogljivosti za obrambo nacionalnega ozemlja morajo imeti prednost pred zmogljivostmi za delovanje izven države. Oceniti je treba, kdaj je lahko specializacija Slovenske vojske za potrebe Zaveznitva ovira za nacionalno obrambo.
- c. Določiti merila, ki bodo dala odgovore na vprašanja o povezanosti velikosti obrambnega sistema in sposobnosti za obrambo države, in o vplivu sil zunaj države na varnost doma.
- d. Potrebna je razprava o strukturi Slovenske vojske s stališča količinskih in kakovostnih pokazateljev, predvsem glede razmerja med stalno in rezervno komponento. Preučiti je treba možnost uvedbe prostorskih sil slovenske vojske.
- e. Ugotoviti, ali članstvo v mednarodnih organizacijah zagotavlja varnost v meri, ki dovoljuje ukinitvev usposabljanja državljanov za obrambo.
- f. Potreben je celovit vpogled in načrten razvoj posameznih varnostnih podkultur, ki so vsebinsko povezane s posameznimi tipi varnostnih groženj v današnji družbi.

3.4 KONCEPTI, STRATEGIJE IN DOKTRINE

- a. Osamosvojitvena vojna je preverjena in dobra izkušnja. Izkušnje lahko pomagajo pri iskanju rešitev za učinkovitejšo obrambno-varnostno pripravljenost države. Osmisliti moramo

verodostojen, lastni obrambno varnostni koncept in ga vgraditi v družbo. Slovenska osamosvojitvena vojna je lahko zgled delovanja proti hibridnim grožnjam.

- b. Prenoviti obrambno strategijo, strategijo sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah ter vojaško doktrino (upoštevati spremembe varnostnega okolja in strategijo zunanje politike, poenotiti opredelitev poslanstva, vloge in nalog vojske, upoštevati hibridno in kibernetško vojskovanje, idr.).
- c. Zagotoviti pogoje, da bosta mirnodobna in rezervna struktura ter organiziranost Slovenske vojske omogočili nadgradnjo obstoječih in razvoj dodatnih operativnih zmogljivosti. Vojaški izobraževalni sistem in kadrovsko popolnjevanje morata omogočiti naraščanje sil. Izdelati načrte uporabe strateške rezerve in formacije enot.
- d. Razvoj rezervne strukture mora slediti sodobnim profesionalnim zahtevam in nalogam Slovenske vojske, upoštevati razpoložljive vire ter izhajati iz potrebe po zagotovitvi integriranega delovanja. Pomeni, da mora biti rezerva opremljena in izurjena, ter sposobna integracije s stalno sestavo vojske in sposobna izvajati vse naloge, tako na domačem kot tujem ozemlju.
- e. Prenoviti koncepta pogodbene in strateške rezerve. Prilagoditi pogodbeno rezervo novim potrebam in jo nameniti temeljnemu poslanstvu – povečanju obrambnih zmogljivosti. Preučiti uporabnost in nadgraditi koncept rezervne sestave predvsem s stališča usposobljenosti. Vzpostaviti sistem popolnjevanja in usposabljanja na podlagi izkušenj Teritorialne obrambe.
- f. Z ustreznimi korekcijami sedanjega načina popolnjevanja, ob vzpostavitvi ustreznih prioritet Slovenija lahko oblikuje obrambne sile, ki bodo izpolnjevale zahteve za delovanje v mednarodnih operacijah ter ob tem zadržali zmogljivosti, ki bi lahko sodelovale pri nadzoru in obrambi meje in bi njihova vzdržljivost slonela na rezervni sestavi.
- g. Prostovoljnemu služenju vojaškega roka je treba vrniti prvoten namen in ga ločiti od usposabljanja, ki je pogoj za zaposlitev v Slovenski vojski. Glede na namen prilagoditi program in standarde usposabljanja.
- h. Razmisliti o prihodnjem konceptu pomožne policije. Določiti njihov namen in organiziranost. Usposabljanje mora potekati periodično čez celo leto, prav tako je treba ohranjati stik pomožnih policistov s policijsko postajo oziroma aktivnimi policisti. Povečanje številčnosti in pogostejše aktiviranje pomožnih policistov lahko prispeva k večji varnosti državljanov in njihovega premoženja.

3.5 ORGANIZIRANOST IN IZVEDBA

- a. Ustanoviti institucijo za znanstveno in strokovno podporo političnega in operativnega odločanja na obrambno-varnostnem področju.
- b. Razmisliti o ponovni uvedbi državnih vaj splošne pripravljenosti in odzivnosti na določene situacije (naravne nesreče, drugi izredni dogodki...), kot smo jih imeli v preteklosti.
- c. Poiskati ravnovesje med finančnimi zmožnostmi in potrebami. Organizacijsko in strukturno prilagoditi rezervno sestavo novim razmeram. S povečanjem finančnih sredstev in manjšo prilagoditvijo organiziranosti Slovenske vojske bi lahko letno povečali delež vojaško usposobljenega prebivalstva.
- d. Spremeniti interne izobraževalne procese v okviru institucij, ki zagotavljajo posamezne vidike nacionalne varnosti. Razrešiti vprašanje vojaškega šolstva predvsem za pridobivanje kariernih častnikov. Treba je nadaljevati z implementacijo ideje o vojaških modulih v smeri povezovanja civilnega univerzitetnega prostora z internim vojaško-izobraževalnim sistemom.

- e. Pri izvajanju usposabljanja policistov upoštevati izkušnje iz časa priprav za zaščito samostojnosti, ko so bile policijske enote usposobljene tudi za obrambne naloge (npr. izkušnje urjenja vojaške taktike).
- f. Za pomožne policiste uvesti usposabljanja, ki bodo obsežnejša in bolj prilagojena potrebam današnjega časa.
- g. Uzakoniti rešitve, ki bodo preprečile težave vpoklicanim pripadnikom rezerve na delovnih mestih.
- h. Seznanjenje mladih z naborno dolžnostjo je treba izkoristiti za »obrambno usposabljanje« oz. seznanjanje z vsebinami, za katere ni prostora v učnih programih.

3.6 ZAGOTAVLJANJE VIROV

- a. Zagotoviti kader, infrastrukturo in materialne vire za usposabljanje strateške rezerve. Povečati kadrovske baze za rezervno sestavo Slovenske vojske. Razširiti možnosti za pridobivanje kandidatov za vojake, podčastnike in častnike, predvsem z bivšimi pripadniki poklicne sestave Slovenske vojske. Spremeniti odnos pristojnih služb v Ministrstvu za obrambo in zagotoviti, da se odstranijo birokratske ovire, ki onemogočajo razporejanje že usposobljenih vojakov, podčastnikov in častnikov v rezervno sestavo.
- b. V državi je dovolj virov, da lahko, ob primernem organizacijskem pristopu ter minimalnih vlaganjih v dodatno usposabljanje in izobraževanje pridobimo učinkovito pomožno policijsko silo za preprečevanje in obvladovanje sodobnih virov ogrožanja, varovanje kritične infrastrukture in izboljšanje kakovosti varovanja ljudi in premoženja.
- c. Pripadnikom stalne in pogodbene sestave spremeniti način nagrajevanja, ki se nanaša na delo izven delovnega časa in zunaj vojašnic.
- d. Dogovoriti se, da bi potekalo kadrovanje med Slovensko vojsko in Policijo usklajeno (npr. začetno kadrovanje v vojski, nato vojake med 30 in 35 leti prezaposeliti v policijo) in te zadeve tudi normativno urediti.
- e. Nadomeščanje odsotnih aktivnih policistov sistemsko rešiti tako, da bi za pomožne policiste za največ 5 let določili policiste ob odhodu v pokoj. Ni potrebno usposabljanje, so že opremljeni in oboroženi, plače ni potrebno nadomeščati, temveč le povrniti razliko med plačo in pokojnino itd. Ena od možnosti kadrovanja za pomožne policiste so tudi varnostniki s srednješolsko izobrazbo.

3.7 DRUŽBENO IN POLITIČNO OKOLJE

- a. Obrambno varnostno usposabljanje in predvsem domoljubno ozaveščanje državljanov Slovenije je treba prilagoditi sodobni družbi, današnjim normam in potrebam, modernim dognanjem in praksi ter lastnim izkušnjam. Graditi odnose in razumevanje v družbi, da obramba države ni samo stvar vojaške stroke, temveč vsega prebivalstva. Ohranjati in razvijati zavest državljanov, da ima stalna sestava Slovenske vojske, vključno z rezervno sestavo nenadomestljivo vlogo v primeru nacionalne obrambe.
- b. Preko civilnodružbenih organizacij, ki delujejo na področju obrambe in katerih dejavnost je posebnega pomena za obrambo zagotoviti pomemben segment prenosa znanja na mlade generacije.
- c. Razmisliti o ideji glede domovinske dolžnosti, ki poteka v miru in bi bila posebna oblika socializacije mladih za aktivno državljanstvo in za strpnost ter solidarnost v družbi. Pri tem bi lahko mladi pridobivali strokovno znanje in veščine na vseh področjih obrambe, varnosti in

zaščite (zdravstvena preventiva in praksa, požarna varnost, preživetje v izrednih razmerah, uporaba orožja, ipd.).

- d. Potreben je razmislek in korenita reforma vsebin, ki se izvajajo v izobraževalnem procesu od osnovne šole dalje. V okviru vzgoje za aktivno državljanstvo je treba v šolah učiti o obveznostih, ki jih imajo državljani do obrambe države. Izobraževanja se morajo začeti na podlagi ustrezne ocene ogroženosti države. Na srednješolski in univerzitetni ravni spodbujati organizirano vključevanje mladih v družbene aktivnosti, zlasti ob naravnih in drugih nesrečah.
- e. Za dopolnilne policijske sile in narodno zaščito uporabiti tudi civilnodružbene organizacije, prvenstveno društva, ki izpolnjujejo pogoje (npr. strokovna usposobljenost za rokovanje z orožjem, borilne veščine, posedovanje orožja ipd.).
- f. Z vzpostavitvijo območnih in pokrajinskih svetov za varnost ter nacionalnega sveta za varnost omogočiti teritorialno koordinacijo varnostne problematike in vključevanja širokega nabora civilno-družbenih organizacij z namenom samozaščitnega delovanja.

IV. POVZETEK

Nacionalni posvet o vlogi rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov Slovenije je omogočil izmenjavo strokovnih mnenj o sistemu nacionalne varnosti, s poudarkom na stanju, v katerem se nahajata obrambni in varnostni sistem, ter ponudil več predlogov za njune izboljšave. Razpravljavci iz obrambnih, varnostnih (policijskih) in reševalnih struktur so prispevali svoj pogled na obrambne in varnostne zmogljivosti ter podali ključne razlage, ki onemogočajo njihovo učinkovitost, doseganje zastavljenih ciljev ali doseganje potrebne ravni obrambne sposobnosti in varnosti Slovenije.

Večina prispevkov se je nanašala na pripravljenost in sposobnost za soočenje s sodobnimi varnostnimi grožnjami in tveganji ter potrebami bo izboljšavah delovanja obrambnega sistema s poudarkom na zagotovitvi potrebnih zmogljivosti in vzdržljivosti obrambnih sil. Prispevki s področja organiziranosti in delovanja nacionalno-varnostnega sistema predstavljajo pomemben delež v razpravi o razvoju in učinkovitosti varnostnih struktur samostojne države ter zagotavljanju varnosti države in državljanov. Razpravo o notranji varnosti in obrambi so dopolnili prispevki s področja delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki ponujajo nekatere dobre prakse, uporabne tudi za obrambni in varnostni sistem.

Pri posredovanju svojih ocen o stanju in predlogov rešitev so avtorji izhajali iz okoliščin in predpostavk, ki so botrovale nekaterim odločitvam v preteklosti. Pojasnjujejo zakaj ni prišlo do zelenih učinkov, oziroma se nahajamo v situaciji, ko obrambni in varnostni sistem ne zagotavljata potrebne pripravljenosti, odzivnosti ali zmogljivosti. Razumevanje pogledov avtorjev na stanje v katerem se nahajamo je ključno za razumevanje njihovih predlogov o potrebnih izboljšavah ali novih pristopih. Predloge lahko razvrstimo na tiste, ki se nanašajo na popravke ali izboljšave uresničevanja obstoječe normative in strateških podlag, ter na tiste, ki zahtevajo radikalnejše sistemske spremembe. Večini je skupno, da črpajo argumente iz znanstvene ali strokovne teorije ter preizkušenih rešitev in dobrih praks v preteklosti.

Na podlagi razprave lahko sklepamo, da so (1) optimistične ali nerealne ocene bodočega varnostnega okolja, (2) opuščanje dobrih in preizkušenih rešitev, (3) nekritično uvajanje tujih zgledov, (4) ne uresničevanje konceptov, strategij in doktrin ter (5) pomanjkanje volje, razumevanja potreb ali okoliščin s strani politike, med glavnimi razlogi, da pripravljenost in sposobnost za soočenje z varnostnimi tveganji in grožnjami v Republiki Sloveniji nista na potrebni ravni.

Mirnodobne zmogljivosti Slovenske vojske in Policije niso dovolj velike, da bi lahko kakovostno izvedle vse naloge v primeru večjih varnostnih groženj, ob neposredni ogroženosti nacionalnega ozemlja in za izpolnjevanje mednarodnih obveznosti. Zagotavljanje usposobljenih pripadnikov

rezerve za vojsko in policijo je nujno za vzdržljivost obrambnih in varnostnih struktur, ki bodo zagotovile potrebno varnost in obrambno sposobnost Republike Slovenije.

Iz priporočil razpravljavcev se da razbrati, da so za uspešen nadaljnji razvoj nacionalnega obrambno-varnostnega sistema in zagotovitev potrebne ravni varnosti in obrambne sposobnosti države potrebni: (1) realna ocena varnostnega okolja in ogroženosti države, (2) opustitev neizvedljivih konceptov, (3) stabilno in kakovostno politično in vojaško voditeljstvo, (4) uvajanje rešitev po preudarnem razmisleku in upoštevanju dobrih rešitev iz preteklosti, (5) upoštevanje slovenskih posebnosti in tradicij, (6) povečanje kadrovskih in finančnih virov ter (7) volja politike in družbe.

V. PREDLOGI

1. Komisija za državno ureditev poziva k prizadevanjem za doseg nacionalno varnostnega konsenza pri urejanju in zagotavljanju kadrovskih, materialnih in zlasti finančnih pogojev za delovanje in vzdržljivost obrambno-varnostnih in zaščitno reševalnih struktur in njihove rezerve. V skladu z razpravo na posvetu in z vsemi predstavljeni argumenti in v skladu s svojimi preteklimi izjavami Vladi RS predlaga, da v prihodnjem Proračunu Republike Slovenije obrambno-varnostnemu sistemu nameni sorazmeren in ustrezno višji delež sredstev kot je bilo to v preteklem obdobju.
2. Komisija za državno ureditev poziva Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za notranje zadeve, da proučita na posvetu predlagane rešitve in pobude in oblikujeta usklajen seznam sprejemljivih.
3. Na podlagi strateškega pregleda obrambe je treba oblikovati predlog ukrepov za izboljšanje obrambnega sistema in izboljšanje pripravljenosti ter vzdržljivosti Slovenske vojske.
4. Komisija za državno ureditev predlaga, da se pri posodobitvi Resolucije o strategiji nacionalne varnosti in Obrambni strategiji določbe koncepta vojaške-strateške rezerve nadgradijo v koncept zagotavljanja rezerv za obrambno-varnostne in zaščitno reševalne potrebe Republike Slovenije.
5. Komisija za državno ureditev si bo prizadevala za nadaljnjo razjasnitev idej in zamisli povezanih z uvedbo t. i. splošne domovinske obveznosti in možnostmi za njihovo uresničitev v praksi.
6. Komisija za državno ureditev podpira uresničevanje že zapisanih rešitev za vzpostavitev območnih in pokrajinskih svetov za varnost ter nacionalnega sveta za varnost, kar bi omogočilo teritorialno koordinacijo varnostne problematike in vključevanje številnih civilno-družbenih organizacij z namenom izboljšanja samozaščitnega delovanja.
7. Komisija za državno ureditev opozarja, da je treba poiskati sistemske rešitve za nadomeščanje odsotnih aktivnih policistov (razmisliti tudi o ideji, da bi za pomožne policiste za največ 5 let določili policiste ob odhodu v pokoj).

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

Predsednik
Rajko Fajt, l. r.