



Foto: arhiv dr. L. Jelušič

Dr. Ljubica Jelušič

V čem je nujnost Zakona o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021–2026 (ZZSISV26)

Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021–2026 (objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 175/20, z dne 27. novembra 2020) ima vsega osem členov in zagotovo velja za enega najkrajših zakonov na področju nacionalne varnosti v slovenskem zakonodajnem prostoru, spodbuja pa politične in javne razprave, ki so po dolžini in razgretosti obratno sorazmerne z njegovo dolžino. Zakon govori: o zagotavljanju sredstev (780 milijonov evrov, razdeljenih po posameznih letih izvajanja, 2. člen); o letnem načrtu, ki ga mora sprejeti Vlada Republike Slovenije za vsako leto izvajanja in mora slediti sprejetim dolgo- in srednjeročnim planskim dokumentom razvoja in opremljanja Slovenske vojske (3. člen); o prevzemanju obveznosti v pogodbah, ki jih sklepa Ministrstvo za obrambo do leta 2026 (4. člen); o ločeni evidenci oborožitvenih sistemov, vojaške opreme in vojaške infrastrukture, pridobljenih s tem zakonom (5. člen); o vključevanju slovenskih gospodarskih subjektov v informiranje o vojaških nabavah (6. člen); o poročanju Državnemu zboru na letni ravni o izvajanju zakona (7. člen); o začetku veljavnosti zakona (8. člen). Razen 2. člena noben člen ni bil deležen javne pozornosti.

Morda se zdi nenavadno pisati o vsebini členov po tem, ko je zakon uspešno prestal sprejetje v Državnem zboru in se pričakuje, da so bili njegovi člani velikokrat omenjeni, pa vendar se zdi, da so razpravljavci že v času sprejemanja zakona, še bolj pa v kasnejšem

referendumskem spodbijanju tega zakona, pozabili na njegovo vsebino, pozornost javnosti pa povsem preusmerili v tisto, kar naj bi s tem zakonom nastalo, oziroma ožje v tisto, kar so, za razumevanje zakona, imeli na razpolago samo poslanci v Državnem zboru, to pa so obrazložitve členov. Običajen državljan, ki bo po Uradnem listu iskal vsebino tega zakona, ne bo mogel razumeti, o čem se prepirata bloka v političnem prostoru (zagovorniki in nasprotniki zakona), ker v samem zakonu ne bo ne oklepnikov, ne tankov, ne helikopterjev, ne bataljonskih bojnih skupin. Oborožitveni sistemi, ki bi jih bilo treba nabaviti s sredstvi, zagotovljenimi z ZZSISV26, so bili napisani že davno, pred desetimi leti v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025 (sprejeta v Državnem zboru 23. novembra 2010) ter leta 2018 na Vladi Republike Slovenije sprejetem Srednjeročnem obrambnem programu 2018–2023 (SOPR 2018–2023).

Oba dokumenta sta omenjala zmogljivosti, ki bi jih Republika Slovenija morala zgraditi skladno s predhodnimi planskimi dokumenti, nastalimi ob vstopu Republike Slovenije v zvezo Nato. Predvsem SOPR 2018–2023 je ohranil tiste zaveze, ki so bile v pogajanjih z načrtovalci v zvezi Nato preložene na prihodnja leta in so bile že predvidene z zakonom, ki je veljal v letih 2008–2015, od leta 2011 dalje pa ga ni nihče več izvajal. To je bil Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008–2015 (sprejet leta 2006). Leta 2020 sprejeti zakon (o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021–2026) nadaljuje taisto logiko postavljanja zakonskih osnov za večletno sprejemanje obveznosti, ki je pri vojaških nabavah skoraj stalnica. Tako je predhodni zakon o TRP-jih, kot smo mu rekli na kratko, predvideval osemletno financiranje vojaških oborožitvenih sistemov, vsako leto v višini do 105 milijonov evrov. Sedanji ZZSISV26 predvideva šestletno prevzemanje obveznosti v pogodbah, ki se sklepajo za vojaške nabave. Oba zakona pa sta nasledila sistem, ki ga je Republika Slovenija uveljavila že leta 1994, ko je bil v Državnem zboru sprejet Zakon o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih 1994–2007. Takratni zakon je predvideval kar 14-letno prevzemanje obveznosti na obrambnem področju in je nastal še v času, ko so se državni proračuni sprejemali za največ dve leti in na njihovi podlagi ni bilo mogoče sprejemati pogodbenih obveznosti, ki bi presegle dvoletno proračunsko financiranje. Ta težava je bila nekoliko ublažena s spremembo Zakona o javnih financah leta 1999, ki je uvedla t. i. načrte razvojnih programov, ti pa so postali del proračunske dokumentacije in so omogočali sprejemanje pogodbenih obveznosti za štiri leta. To velja še danes, zato je treba za večje infrastrukturne projekte v državi, ki časovno presegajo štiriletno obdobje, sprejemati posebne zakone. To velja tudi za projekte opremljanja Slovenske vojske, ki zadevajo obsežnejše graditve zmogljivosti. V tem skorajda knjigovodskem problemu tiči vzrok za nujnost sprejemanja posebnih zakonov, ko gre za dolgoročneje opremljanje Slovenske vojske, in bi bilo povsem primerno, da bi v pojasnjevanje nujnosti zakonov na tem področju aktivneje vstopalo Ministrstvo za finance.

Kot primer lahko navedemo, da je bila skladno z zakonom o TRP-jih leta 2006 podpisana pogodba o osemkolesnih oklepnih vozilih, ki naj bi se izvajala v letih 2006–2012, torej šest let. V šestih letih naj bi se nabavila ustrezna oprema in oborožitev za dve srednji bataljonski bojni skupini, vendar to še ni pomenilo operativnosti teh vojaških zmogljivosti. Vozila so bila predvidena kot osnova za graditev zmogljivosti, treba pa je bilo zagotoviti še ustrezne

kadrovske vire (predvsem poklicne vojake), ki morajo slediti prihodu vozil, se z njimi usposablja in jih v letih, ki sledijo koncu nabave, izoblikovati v vojaško zmogljivost, ki bo pripravljena za delovanje v vojni. Pogodba se je izvajala do leta 2010, potem pa je bilo zaradi gospodarske krize in dvomov glede transparentnosti ob njeni sklenitvi izvajanje zaustavljeno do njene dokončne kasnejše prekinitve. Zakon je seveda predvideval še vrsto drugih oborožitvenih sistemov za različne rodove Slovenske vojske.

Pri zagotavljanju sredstev za glavno vojaško opremo moramo vedno uporabljati dolgoročno logiko, kar pa ne zmanjšuje nujnosti potrebe po začetku tega opremljanja. Nepoznavalci (tudi dobronamerni) bi namreč lahko mislili, da ni nujno začeti z nabavo vojaške opreme v prihodnjem letu (2021), ker bo takrat nujneje investirati v zdravstvene in socialnoskrbstvene zmogljivosti, saj bo za izgradnjo srednje bataljonske bojne skupine potrebnih prihodnjih šest do osem let, torej se začetek lahko zamakne. Težava je, da so podobno mislile vse vlade po letu 2008, saj od takrat ni bila podpisana nobena nova pogodba o graditvi vojaških zmogljivosti, pa še s podpisano, za osemkolesna oklepna vozila, so bile velike zagate. Če k tej ugotovitvi dodamo še podatke o nerealizaciji zakona o TRP-jih iz leta 2006, po katerem predvidena sredstva v višini vsaj 430 milijonov evrov (v obdobju 2011–2015) niso bila investirana v vojaško opremo, temveč v odpravljanje posledic takratnih finančnih in gospodarskih kriz, potem lahko rečemo, da je bila oprema za eno srednje bataljonsko bojno skupino že takrat žrtvovana za druge državne potrebe. Razlogi za tolikšno odstopanje od takratnega zakona o TRP-jih so se povsem ujemali z razlogi, ki jih slišimo danes ob spopadanju z aktualno krizo zaradi covid-19.

Nujnost dolgoročnega ravnanja pri vojaških investicijah je razvidna iz dokumentacije, ki je pospremila sedanji ZZSISV26 v parlament. V obrazložitvi (ki je javnost v Uradnem listu ne more več prebrati) k 4. členu ZZSISV26, kjer so omenjeni letni načrti na področju nabave različnih oborožitvenih sistemov, med drugim tudi bojnih vozil, je tako predvideno, da bodo to vozila za en srednji motorizirani bataljon, ki bo tvoril jedro prve srednje bataljonske bojne skupine. V času izvajanja zakona, torej v šestih letih, naj bi se nabavila oprema, njeno dejansko postopno preoblikovanje v operativno zmogljivost pa bo trajalo še nekaj let po koncu nabave opreme. To pomeni, da moramo pri nabavi vojaških oborožitvenih sistemov najprej razumeti, da v trenutku, ko bi morda imeli alocirana sredstva za vojaške investicije, ti sistemi niso na voljo (niso na polici supermarketa) in se že začetek izdelovanja šteje v letih. Potem se potrebuje daljše časovno obdobje za njihovo izdelavo in uvedbo v uporabo, nakar še dodatna leta za usposobitev posadk in celotne enote za delovanje. Nenazadnje, posadke niso večne, moštvo se menjuje, usposabljanje posadk in vzdrževanje opreme pa mora vedno znova zagotavljati ustrezno pripravljenost za delovanje. Tako se danes v bistvu pogovarjamo o tem, kakšna bo vojaška odvrčalna moč Republike Slovenije čez šest do osem let, v okoliščinah in ob ogroženosti, ki bo nastopila takrat, ne pa danes.

Opozoriti velja, da so vojaške investicije v slovenski politični in širši javnosti vedno obravnavane na poseben način. Vse od osamosvojitve dalje se na tem področju razvijajo temeljne dileme o transparentnosti nabav, učinkovitosti parlamentarnega nadzora nad nabavami, (ne)sposobnosti slovenske obrambne industrije, da se vanje vključi (neposredno ali v sistemu protidobav), (ne)primernosti in (ne)potrebnosti izbranih oborožitvenih

sistemov, verjetnosti korupcijskih poslov v ozadju nabav. Številčnost teh razprav (in intenzivnost sporov) je bila zlasti visoka v obdobju 2000–2010, ko se zaradi vstopa v zvezo Nato poveča potreba po specifičnih kompleksnih oborožitvenih sistemih, ki v temelju preoblikujejo Slovensko vojsko iz teritorialne (na nek način partizanske) vojske, zasnovane na množičnosti vojaškega osebja in enostavnosti oborožitvenih sistemov, v moderno stalno poklicno vojsko z manj osebja in več tehnološko naprednimi oborožitvenimi sistemi.

Če pobrskamo po političnih in medijskih razpravah o vojaških investicijah v zadnjih desetih letih, bomo videli, da so bile bistveno manj intenzivne kot v predhodnih obdobjih. To pa ustreza stanju zatišja na polju samih nabav. V obdobju 2010–2016 se je višina finančnih sredstev za vojaške investicije znižala iz 136,9 milijona na borih 10,4 milijona evrov. Že številka leta 2010 je bila računovodsko napihnjena zaradi knjiženja celotne vrednosti klirinškega dolga Ruske federacije ob prihodu vojaške patroljne ladje Triglav v Slovenijo. V obdobju 2017–2020 se je stanje vojaških investicij v absolutnih številkah nekoliko izboljšalo, čeprav se odstotek obrambnih izdatkov v BDP ni bistveno povečal. To kaže na dejstvo, da se je BDP dvigoval bistveno hitreje kot sredstva za potrebe vojaških investicij in da je bil družbeni razvoj očitno usmerjen na druga področja državnega delovanja. Obdobje zadnjih petih let ima še eno ponavljajočo se značilnost – vsako leto spomladi se vrhovni poveljnik seznanil z oceno pripravljenosti Slovenske vojske in v njej je vsako leto navedeno, da je Slovenska vojska odlično pripravljena za sodelovanje v mednarodnih operacijah in misijah, da vzorno podpira sistem zaščite in reševanja ob naravnih in drugih nesrečah, da nesebično pomaga policiji pri varovanju južne meje, da pa je nezadostno pripravljena za delovanje v vojni. Na dan razglasitve ocene se vsi politični akterji pretvarjajo, kako zelo so zaskrbljeni zaradi takšne ocene. Nekateri se čudijo nezadostni kadrovske popolnjenosti, večinoma pa najraje preslišijo, da je vzrok za oceno v pomanjkljivi in vse bolj zastareli opremi ter propadajoči infrastrukturi.

Je pa glede vojaških investicij v zadnjih letih nekaj politične in medijske pozornosti vzbudila le namera Vlade Republike Slovenije pod vodstvom Mira Cerarja leta 2018, ko je iz evropskega programa OCCAR nameravala nabaviti 56 nemških osemkolesnih oklepniških vozil boxer (seveda za graditev srednje bataljonske bojne skupine). Načrtovana pogodba je bila zaustavljena v trenutku oblikovanja manjšinske vlade po parlamentarnih volitvah leta 2018, ko je ena od političnih strank pogojevala podporo mandatarju s suspenzom omenjene pogodbe. Vojaške investicije so za dobro leto znova izginile iz javnega diskurza. Sklepamo torej lahko, da je tematika izgradnje srednje bataljonske bojne skupine v Republiki Sloveniji (glede na kritike pogodbe o patriah in še neobstoječe pogodbe o boxerjih) v resnici vrhunsko politično vprašanje, saj se ob vsakem poskusu njenega oblikovanja razplamti ostra politična in javna polemika.

Četudi frekvenca javnih razprav še zdaleč ne dosega tistih časov, ko je nastajala (in propadala) pogodba o osemkolesnih oklepniških vozilih Patria, pa javno vzdušje ob zbiranju podpisov za razpis naknadnega zakonodajnega referenduma o ZZSISV26 (ki znova odpira možnost oblikovanja srednje bataljonske bojne skupine) ter politične razprave ob napovedovanju ustavne presoje (dopustnosti referenduma in samega ZZSISV26) nakazujejo, da bo šlo v prihodnje znova za prvovrstno politično temo (morda celo temo predvolilne

kampanje v prihodnjih dveh letih). Tu se odpre tudi vprašanje, katera vlada ali politika bo zmogla zagovarjati strokovno utemeljeno potrebo po izgradnji vojaških zmogljivosti naše države v primerjavi z vsemi drugimi enako ali celo bolj konfliktnimi političnimi vprašanji.

In za sklep tudi vprašanje – komu v Sloveniji in izven nje v bistvu ne ustreza, da bi država zgradila (vsaj) prvo srednjo bataljonsko bojno skupino?

Prof. dr. Ljubica Jelusič je obramboslovka, političarka, nekdanja ministrica za obrambo RS in profesorica na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

Podatki o investicijah v Slovensko vojsko o katerih avtorica govori v članku, so objavljeni na naslednji povezavi: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/varnost-za-vse/vlaganja-v-slovensko-vojsko/obrambni-izdatki/>