

OBALNA STRAŽA – DEJAVNIK POVEČANJA VARNOSTI V POMORSKEM PROMETU

COASTGUARD - FACTOR OF ENHANCING SECURITY IN MARITIME TRANSPORT

Povzetek V sodobnem svetu je morje s svojo prostranstvo eden najpomembnejših virov gospodarske blaginje pomorskih držav. Zaradi svoje širine je odprto vplivom interakcij v vseh pogledih, tudi v varnostnem. Spoprijemanje z današnjimi izzivi določa uporabo širokega spektra civilnih in vojaških zmogljivosti, izboljšano sodelovanje ter usklajevanje vseh vključenih subjektov in tudi pripravo enotnega subjekta nacionalne varnosti.

Članek predstavlja iskanje novih sistemskih oblik zagotavljanja ustrezne zaščite in varnosti morja. Na sintezi študije uspešno organiziranih tujih sorodnih institucij in enakovredne sektorske preučitve nacionalnih varnostnih podsistemov je izdelan model Obalne straže Republike Slovenije, s katerim bi lahko dosegli bistveno višjo raven učinkovitosti in konsistentnosti državnih organov na področju varovanja, nadzora in zaščite teritorialnega morja ter racionalizacijo porabe proračunskih sredstev. Ob tem pa ostaja izziv implementacija omenjenega modela ter njegova umestitev v nacionalni varnostno-obrambni sistem.

Ključne besede *Operativna koordinacija služb na morju, obalna straža, racionalizacija, reinženiring.*

Abstract In the modern world, the sea is one of the most important resources of the economic welfare of countries with access to the sea. Due to its broadness, it is susceptible to the influence of all types of interactions, including security. Meeting today's security challenges requires a wide spectrum of civil and military capabilities. It calls for cooperation, regular coordination of all entities involved, as well as a unified national security structure.

The article presents the search for new systematic forms to ensure adequate maritime security and safety at sea. Based on the research on successfully organized similar foreign institutions in relation to the national security institutions in the maritime

domain, the Coast Guard model of the Republic of Slovenia is designed. The model could significantly improve the level of efficiency and consistency of national authorities in the area of control, security and safety of the territorial sea and rationalize expenditures. However, the implementation of the proposed model and its incorporation into the national security and defence system, remain a challenge.

Key words *Operational coordination of services at sea, Coast Guard, rationalization, re-engineering.*

Uvod Pomorski promet v vodah Republike Slovenije, trgovski in potniški, iz leto v leto narašča (Twrdy, 2003). Slovenska obala in morski akvatorij sta sicer majhna, vendar še vedno dovolj velika, da ne spadamo med skoraj petdeseterico držav brez nacionalnega dostopa do morja. Slovenija je pomorska država in s tem zavezana tudi k zagotavljanju pomorske varnosti, zaradi česar potrebuje ustrezne pomorske zmogljivosti za zagotavljanje varnosti na morju in obali. Vprašanje je samo, kakšne so v resnici pomorske ambicije Republike Slovenije na obrambnem in širšem varnostnem področju in kako jih, ob upoštevanju najsodobnejših geostrateških smernic ter ob omejitvi virov, zagotoviti čim bolj racionalno. Sodobne geostrateške smernice so jasne: svetovna morja in pomorske poti ter splošna pomorska varnost znova pridobivajo pomen, predvsem kot dokončna globalizacija trgovinskih tokov, sodobnega piratstva, ilegalnih migracij in z njimi povezanih zdravstveno-epidemioloških tveganj, organiziranega kriminala, klimatskih sprememb in ekologije (Kotnik, 2011).

Tudi Evropska unija (EU) danes od svojih članic zahteva vedno bolj celosten pristop k upravljanju morij na vseh ravneh in celovitejše mehanizme za upravljanje, in sicer ob boljšem sodelovanju, usklajevanju in občasno celo skladnosti med agencijami za pomorski nadzor ter interoperabilnosti njihovih nadzornih sistemov na evropski ravni (Komisija evropskih skupnosti, Svet Evropske unije, 2006–2014).

V Republiki Sloveniji imamo znatne nacionalne kadrovske, tehnične, infrastrukturne in finančne vire, ki pa jih ne zmoremo povezati in preplesti v zares prepričljivo in bolj gospodarno zmogljivost za zagotavljanje pomorske varnosti. Vztrajanje pri razdrobljenosti služb za zagotavljanje varnosti na morju in ob obali bi bilo neodgovorno in neracionalno (Kotnik, 2011).

Analiza subjektov (Androjna, 2014), ki zagotavljajo varnost slovenskega morja, je pokazala, da zmogljivosti in razpoložljivi resursi zagotavljajo omejene sposobnosti za njihovo delovanje v okviru enega državnega organa oziroma službe, da pa bi

se z njihovo združitvijo oziroma souporabo razpoložljivih zmogljivosti¹ lahko bistveno dvignila učinkovitost in sposobnost reagiranja na morebitna ogrožanja sodobnega časa in se tako zagotovila ustrezna raven varovanja interesnega področja RS na morju. Oblikovanje enotnega nacionalnovarnostnega subjekta, ki bi bil lahko v vsakem trenutku odgovoren in sposoben zoperstavljanja različnim ogrožanjem ter težavam sedanjega časa, bi bilo mogoče doseči z eno izmed dveh ponujenih rešitev:

1. *mehki pristop*: načrtno združevanje oziroma integracija in souporaba razpoložljivih in trenutnih zmogljivosti v RS za opravljanje dejavnosti na morju s sprejemljivo, selektivno in restriktivno politiko nadomeščanja javnih uslužbencev oziroma njihovim postopnim zmanjševanjem do stopnje zelenega števila zaposlenih v novem integriranem organu;
2. *trdi pristop*: omenja ga tudi Podbregar (2011); v okviru trdega pristopa je rešitev mogoče najti v reinženiringu², torej v celoviti in koreniti spremembi prej naštetih subjektov nacionalnovarnostnega sistema, ki ima za cilj večjo povezanost vseh in večjo učinkovitost.

Pripravljenost na razmišljanje o celovitih in korenitih spremembah je brez dvoma temeljna podlaga za začetek in prve korake. Treba je postaviti skupen, enoten subjekt nacionalne varnosti, ki je sposoben opravljati pod enotnim poveljevanjem sedanje naloge organov, ki zagotavljajo varnost slovenskega morja.

Prav tak model enotne interdisciplinarnе službe na področju varovanja, nadzorovanja in zaščite teritorialnega morja Republike Slovenije – Obalne straže Republike Slovenije, je predstavljen v članku. Njegova uporabnost se kaže v sposobnosti povezovanja in dviga učinkovitosti posameznih državnih organov na področju varovanja in nadzora morskoga prostora Republike Slovenije, v uravnoteženem razvoju zmogljivosti, gospodarnem delovanju in racionalni uporabi kadrovskih ter finančnih virov (Twrdy, Androjna, Pavliha, 2014).

¹ *Aktualna ekonomska situacija in zmanjševanje izdatkov za razvoj zmogljivosti na nacionalni ravni in v mednarodnem okolju nas navajata k optimalni izrabi razpoložljivih virov. Na obrambnem področju EU se kot ena izmed mogočih inovativnih rešitev za optimalnejše in učinkovitejše sodelovanje na področju razvoja vojaških zmogljivosti uvaja projekt združevanja in souporabe zmogljivosti (Pooling&Sharing), ki ga v Natu dopolnjuje koncept tako imenovane pametne obrambe (Smart Defence). Osrednji namen projekta je doseganje ustreznih zmogljivosti, uresničevanje projektov pa lahko poteka v povezovanju z državami s podobnimi cilji v okviru Nata, EU ali regionalnih pobud. V našem primeru bi lahko govorili o združevanju in souporabi zmogljivosti na nacionalni ravni (v okviru operativne koordinacije služb na morju), s čimer bi bilo mogoče doseči večjo funkcionalno oziroma operativno in stroškovno učinkovitost (pravična finančna delitev bremen). Model na eni strani spodbuja sinergijo združevanja in souporabe zmogljivosti, na drugi pa preprečuje vzporedno in samostojno izgradnjo primerljivih zmogljivosti. Ključen pogoj za uveljavitev takega modela je močna politična volja in pripravljenost sodelovanja vseh vključenih akterjev.*

² *Kovač, J. in Vila, A. (2009) povzema Hammer, M. in Champy, J. (1993), da je reinženiring temeljito premišljeno in radikalno preoblikovanje poslovnih procesov, da bi dosegli pomemben napredek na kritičnih področjih delovanja, kot so stroški, kakovost storitev in hitrost.*

1 ANALIZA PRIMERLJIVIH OBALNIH STRAŽ/MORNARIC DRŽAV, KI ZAGOTAVLJAJO POMORSKO VARNOST

Zaradi oblikovanja omenjenega modela je bilo treba preučiti organizacijo, načine delovanja in vrste pristojnosti posameznih obalnih straž, ki se nanašajo na regionalno zagotavljanje pomorske varnosti v Jadranskem morju, ter obalni straži Kraljevine Norveške in Irske (Androjna, 2014). Pri preučevanju pridobljenih podatkov oziroma njihovem razvrščanju na skupni imenovalac je bilo kar nekaj težav. Nekatere informacije namreč niso bile med seboj povsem primerljive zaradi velikosti področja odgovornosti oziroma operativnega delovanja, pri nekaterih so bili posamezni podatki pomanjkljivi oziroma nedostopni za širšo javnost (npr. finančni okvir delovanja, kadrovska popolnitev ipd.), nekatere informacije pa glede na velikost akvatorija Republike Slovenije ni bilo mogoče prilagoditi na zeleno raven.

Posebna pozornost je bila namenjena Obalni straži Kraljevine Norveške, in sicer predvsem zaradi njenega izjemno uporabnega modela organizacije, ki je bil kot vzorec oziroma podlaga pri oblikovanju modela nekaterim novonastalim obalnim stražam, kot na primer v Albaniji in na Hrvaškem. Zanimivost norveške obalne straže je, da je pod vojaškim nadzorom, medtem ko je njena funkcija formalnopravno civilno opredeljena. Pripadniki obalne straže imajo pri izvajanju svojih nalog policijska pooblastila in vsa pooblastila za nadzor ribištva in ladijskega prometa v teritorialnih vodah ter pooblastila za posredovanje ob skoraj vseh incidentih v njihovih teritorialnih vodah oziroma širše. Pri izvajanju drugih nalog so v funkciji podpornega organa. Njen koncept delovanja temelji na *integrirani koordinacijski strukturi*, pri čemer imata združena reševalna koordinacijska centra sposobnost samostojnega vodenja kopenske, zračne ali pomorske akcije reševanja (Ministrstvo za obrambo Kraljevine Norveške, 1997). Takšen koncept je edinstven in omogoča učinkovito in racionalno izvajanje aktivnosti.

Zaradi racionalizacije operativnih centrov in povečanja njihove učinkovitosti je Obalna straža Republike Albanije po norveškem vzoru ustanovila sodobni medinstitucionalni pomorski operativni center – IMOC (angl. Inter-Institutional Maritime Operations Centre), ki je operativna podlaga skupnega sodelovanja vseh vladnih institucij, ki so na kakršen koli način povezane z zagotavljanjem suverenosti njihovega pomorskega prostora. Center deluje na principu funkcionalne delitve odgovornosti in omogoča, da se civilne naloge formalnopravno izvajajo znotraj IMOC pod vodstvom predstavnika pristojnega ministrstva.

Tudi Republika Hrvaška je uporabila norveški model kot vzorec za oblikovanje njihove obalne straže. Na primeru analize dejavnikov³, ki so vplivali na ustanovitev

³ *Dejavniki, ki so vplivali na ustanovitev hrvaške obalne straže, so bili: pomanjkljiva koordinacija služb na morju; neučinkovito načrtovanje in izvajanje del na morju; medsebojno nerazumevanje pri določanju prioritete; neučinkovita komunikacija med posameznimi službami v primerih, kot so iskanje in reševanje na morju, nenadno onesnaženje na morju itn.; nezagotovljena stalna prisotnost služb na morju oziroma možnost prekrivanja nalog na istem področju; neučinkovito razpolaganje s kadrovskega resursi; neučinkovito razpolaganje s tehničnimi resursi (plovila in oprema); nestandardizirana oprema; neučinkovitost informacijskih sistemov; nesistematičen pristop nabave plovil vključno s projektiranjem in gradnjo; zvišani stroški vzdrževanja; sistemske težave šolanja in usposabljanja kadrov pri izvajanju nadzora na morju; nesistematska in nekoordinirana poraba finančnih sredstev itn.*

hrvaške obalne straže (Ministrstvo za pomorstvo, promet in infrastrukturo Republike Hrvaške, 2005), je bilo mogoče ugotoviti, da so bili podobni dejavnikom (Petrič, 2003, in Geršak, 2008, 2009), ki lahko tudi nas pripeljejo do razmišljanja o oblikovanju lastne integrirane strukture, ki bi lahko učinkovito zagotavljala varnost pomorskega prometa in njegov nadzor v slovenskem pomorskem prostoru. Leta 2007 je bil na Hrvaškem sprejet krovni Zakon o Obalni straži Republike Hrvaške (Vlada Republike Hrvaške, 2007), ki je opredeljeval, da naj bi njihovi pristojni državni organi v šestih mesecih od dneva uveljavitve omenjenega Zakona celovito uskladili zakone in druge predpise, ki se nanašajo na izvajanje nadzora in zaščite njihovih pravic in interesov. Republika Hrvaška je do zdaj sprejela precej normativnih aktov za delovanje obalne straže. Vendar še tudi po šestih letih nista bila sprejeta dva pomembna dokumenta⁴, ki bi obalni straži v resnici omogočala ustrezno pravno podlago za njeno učinkovito operativno delovanje in zaščito interesov Republike Hrvaške na morju (Jelovičić, Primorac, Mandić, 2012).

Obalna straža Republike Irske je še posebno zanimiva zaradi edinstvenega modela vključevanja prostovoljcev. Zaradi majhnosti našega pomorskega prostora in njegove pokritosti s subjekti, ki zagotavljajo pomorsko varnost, bi bil model, ki je prilagojen delovanju v izjemno velikem območju odgovornosti (900.000 km²), za potrebe Republike Slovenije neustrezen.

Obalna straža Republike Italije ima pri zagotavljanju *pomorske varnosti, zaščite in pri upravljanju* vojaška, policijska, pomorska in druga pooblastila. V vseh nacionalnih pristaniščih je tamkajšnji najvišji častnik obalne straže v vlogi vodje lokalne izpostave in hkrati pristaniškega kapitana. Takšna vloga poveljnika obalne straže je zelo zanimiva za naše okolje in bi zato ustrezala tudi našim potrebam.

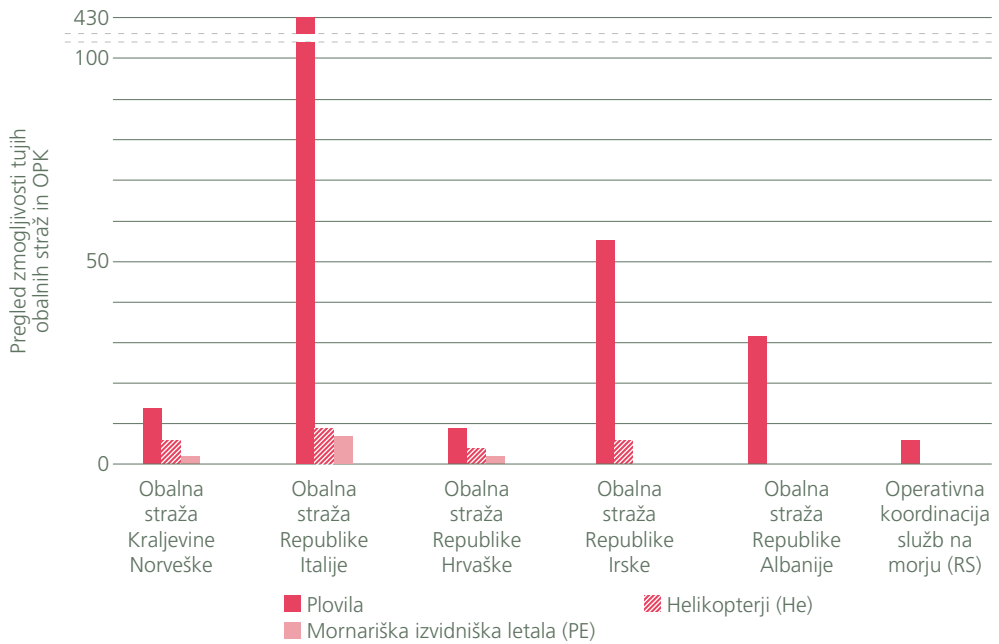
V naslednjih preglednicah so razvidni materialni, kadrovski in finančni viri tujih obalnih straž v primerjavi z zdajšnjimi organi, ki zagotavljajo varnost slovenskega morja (operativna koordinacija služb na morju – OPK⁵).

Na podlagi izvedene analize (Androjna, 2104) je mogoče z zanesljivostjo trditi, da je skupna številčna zasedba vseh subjektov, ki zagotavljajo varnost slovenskega morja, predimenzionirana glede na velikost področja odgovornosti (180 km²), in da so za omenjeno dejavnost zagotavljeni dovolj veliko število plovil in ustrezna finančna sredstva (slika od 1 do 4).

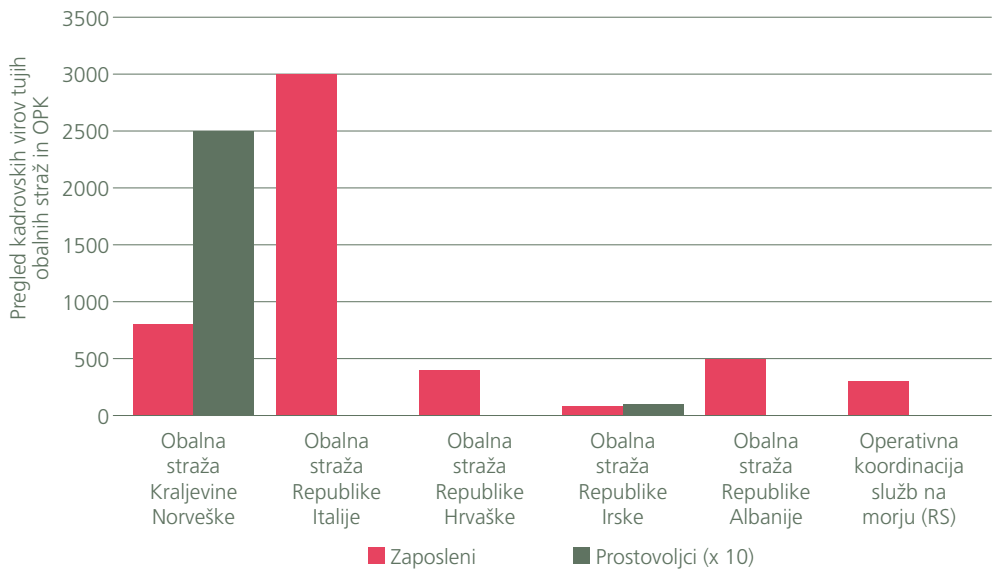
⁴ *Pravilnik o notranji ureditvi obalne straže in Pravilnik o načinu sodelovanja ter izmenjave informacij obalne straže in drugih pristojnih organov za zagotavljanje varnosti plovbe ter o pooblastilih in izvajanju nadzora nad spoštovanjem predpisov o varnosti plovbe.*

⁵ *Uredba o koordinaciji služb na morju (Uradni list RS, št. 102/2012) določa sodelovanje in način dela organov, ki delujejo na morju v okviru svojih pristojnosti na podlagi nacionalne in mednarodne zakonodaje. Na operativni ravni je vzpostavljena t. i. operativna pomorska koordinacija (OPK) v sestavi: Uprava Republike Slovenije za pomorstvo, Sektor za pomorski promet – Kapitanija; Policijska uprava Koper; Carinski urad Koper; Izpostava potniška luka Koper in Izpostava Luka Koper; Agencija Republike Slovenije za okolje, Urad za upravljanje z vodami, Sektor za vodno območje Jadranskega morja in Urad za hidrologijo in stanje okolja; Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo in okolje, Lovska in ribiška inšpekcija; Generalštab Slovenske vojske, Poveljstvo sil Slovenske vojske, 430. mornariški divizion; Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, Izpostava Koper.*

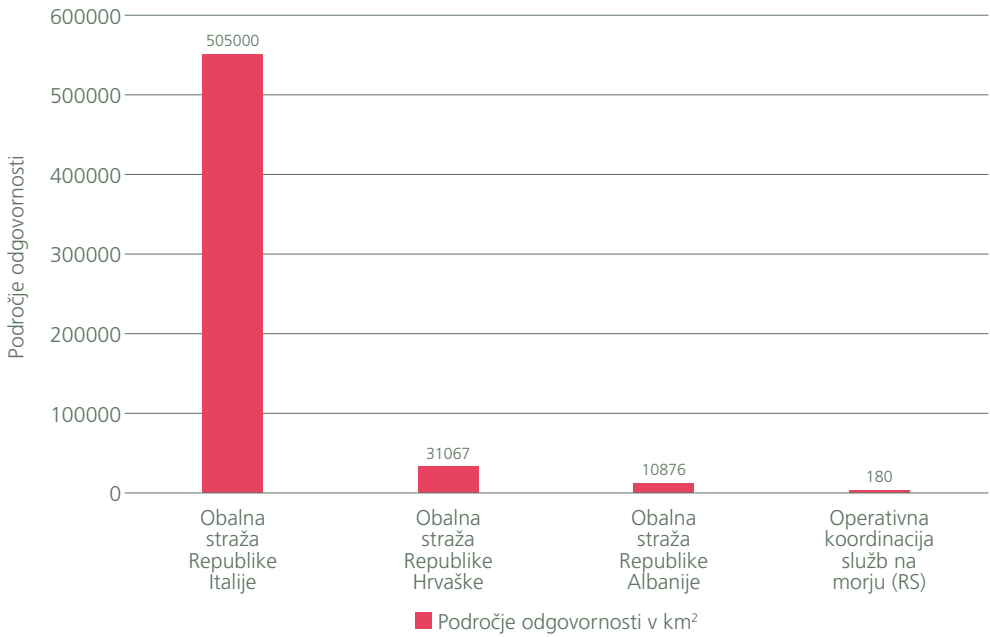
Slika 1:
Pregled plovil
tujih obalnih
straž in
operativne koor-
dinacije služb na
morju
(Androjna,
2014, str. 163)



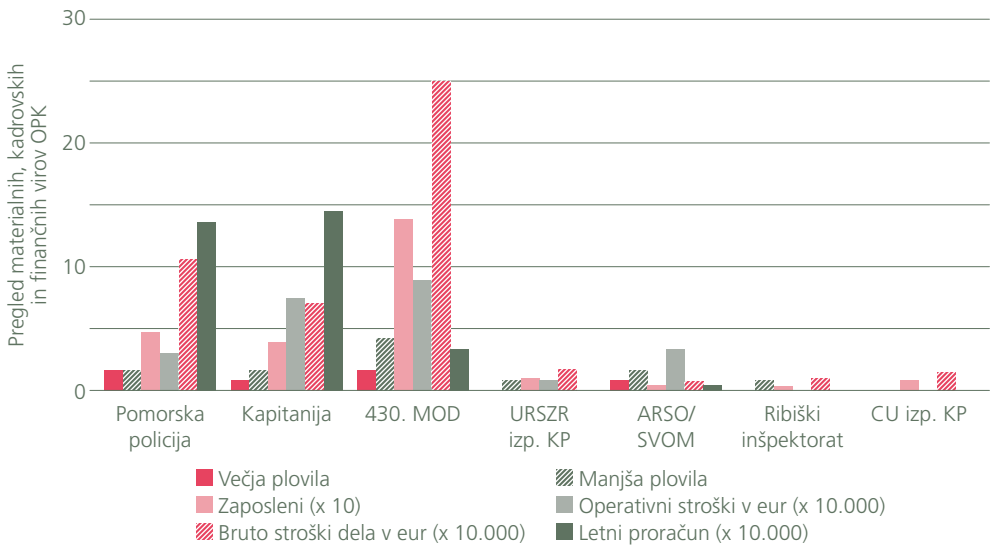
Slika 2:
Pregled
kadrovskih virov
tujih obalnih
straž in OPK
(Androjna,
2014, str. 164)



Slika 3:
Področje odgovornosti institucij, ki zagotavljajo varnost pomorskega prometa v Jadranskem morju (Androjna, 2014, str. 165).



Slika 4:
Pregled materialnih, kadrovskih in finančnih virov OPK (Androjna, 2014, str. 92)



2 PREDLAGANI MODEL ORGANIZIRANOSTI OBALNE STRAŽE REPUBLIKE SLOVENIJE IN ANALIZA SWOT

Grožnje na morju so vse bolj nepredvidljive in intenzivnejše kot pred leti, po učinkih pa so lahko dolgotrajne, saj lahko povzročijo škodo, ki je ni mogoče odpraviti v več letih ali celo desetletjih. Z varnostnega vidika je pomembno razvijati take zmogljivosti in organizacijo na morju, da bo mogoče grožnje pravočasno zaznati in hkrati učinkovito ukrepati ter omejiti ali odstraniti nevarnost. Po drugi strani pa moramo vedeti, da danes ni mogoče razvijati zmogljivosti samo za eno vrsto groženj, temveč bo treba pristopiti k razvoju večnamenskih sil, ki bodo sposobne delovati v okviru koncepta celostnega pristopa k zagotavljanju varnosti na morju v celotnem spektru. Prihaja čas visoko izurjenih, kompetentnih voditeljev in reševanja groženj ter kriz brez izgube dragocenega časa za usklajevanje (Podbregar, 2011). Treba bo imeti razpoložljive sile, organizirane v fleksibilno strukturo z jasno opredeljenimi postopki, tehnološko sodobno opremljene, med seboj povezane, s profesionalno usposobljenim kadrom, sposobnim medsebojnega sodelovanja doma in zunaj nacionalnih meja (Žnidar, 2012).

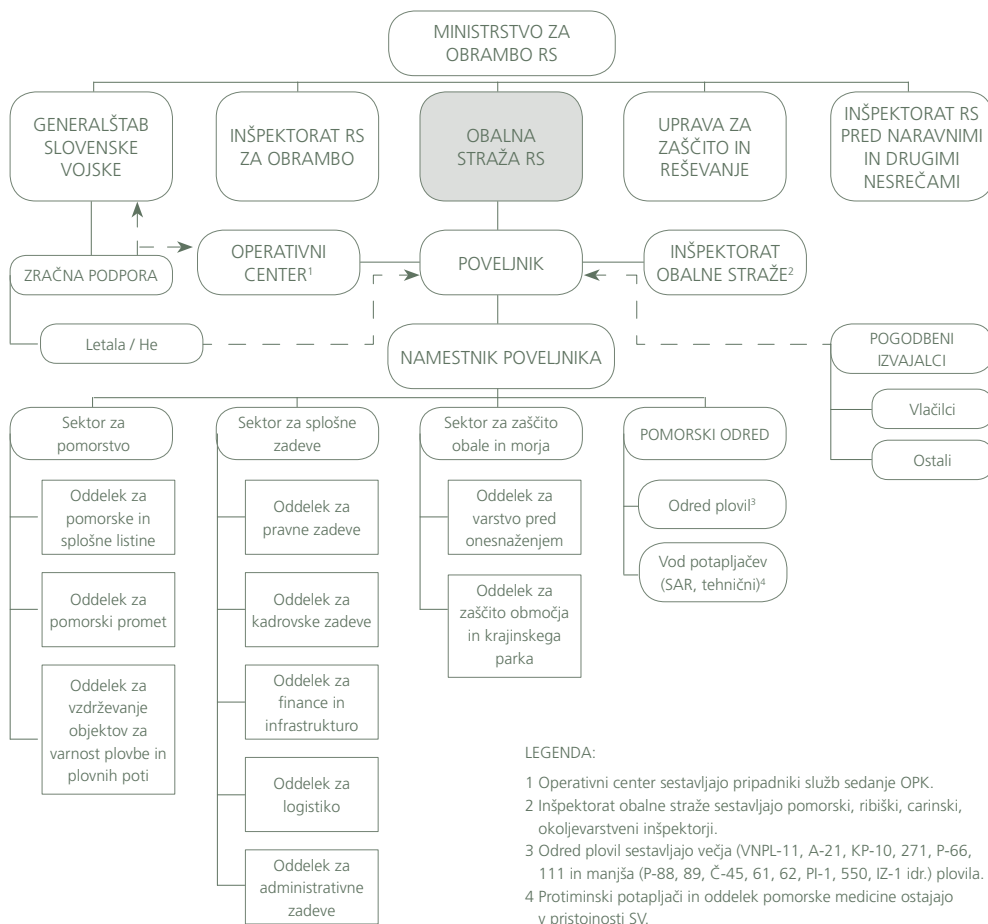
Takšne razpoložljive sile oziroma zmogljivosti bi v današnjem nepredvidljivem in spremenljivem varnostnem okolju, ki zahteva prožnejšo in bolj prilagodljivo organizacijo, lahko predstavljala Obalna straža Republike Slovenije (slika 5). Predstavljen model omogoča zmanjšanje števila ravni vodenja, zmanjšanje administrativnega aparata in posledično sprostitev večjega števila delovnih mest za opravljanje operativnih nalog. Optimalno število zaposlenih v obalni straži bi bilo od 200 do 230 pripadnikov. Model organiziranosti obalne straže omogoča definiranje procesov, s katerimi bi se razmejile pristojnosti ter opredelile naloge. Nova organizacijska struktura bi ob ustrezni normativni urejenosti področja omogočala učinkovito izvajanje poslanstva in nalog obalne straže, uravnotežen razvoj njenih zmogljivosti, gospodarnejše delovanje in racionalno uporabo kadrovskih ter finančnih virov. Model po vzoru norveške obalne straže predvideva delovanje Obalne straže RS pod vojaškim nadzorom, njena funkcija pa bi bila formalnopravno civilno opredeljena.

V takšni organizaciji imajo pri izvajanju svojih nalog pripadniki obalne straže policijska pooblastila. Obalna straža ima vsa pooblastila za nadzor ribištva in ladijskega prometa v teritorialnih vodah ter za posredovanje ob skoraj vseh incidentih, ki bi se lahko zgodili v teritorialnih vodah oziroma širše.

Predlagani model organiziranosti Obalne straže Republike Slovenije pomeni enoten subjekt nacionalne varnosti, ki je sposoben vključevati pod enotnim poveljevanjem vse subjekte operativne koordinacije služb na morju ter opravljati njihove naloge. Njegova najracionalnejša umestitev bi bila znotraj enega izmed državotvornih ministrstev, in sicer znotraj ministrstva za obrambo, zaradi:

- učinkovite linije vodenja in poveljevanja (struktura C2),
- jasno opredeljenega sistema opazovanja in nadzora morja,

Slika 5:
Predlog modela
organiziranosti
Obalne straže
Republike
Slovenije
(Androjna,
2014, str. 167)



- normativno urejenega funkcioniranja,
- sistema izobraževanja in usposabljanja svojih pripadnikov,
- učinkovite verige logistične oskrbe in vzdrževanja materialno-tehničnih sredstev,
- večine potrebnih resursov (kadri, plovila, *infrastruktura* itn.).

Obalna straža bi postala organ v sestavi Ministrstva za obrambo Republike Slovenije, v okviru katerega že delujejo Generalštab Slovenske vojske, Uprava za zaščito in reševanje, Inšpektorat za obrambo in Inšpektorat za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Vodil bi jo *poveljnik obalne straže*, ki bi ga imenovala Vlada RS na predlog ministra za obrambo. Njegova funkcija bi bila izključno strokovna. Neposredno bi bili podrejeni poveljniku obalne straže njegov *namestnik*, inšpektorat obalne straže, ki bi ga sestavljali pomorski, ribiški, carinski in okoljevarstveni inšpektorji, ter operativni center.

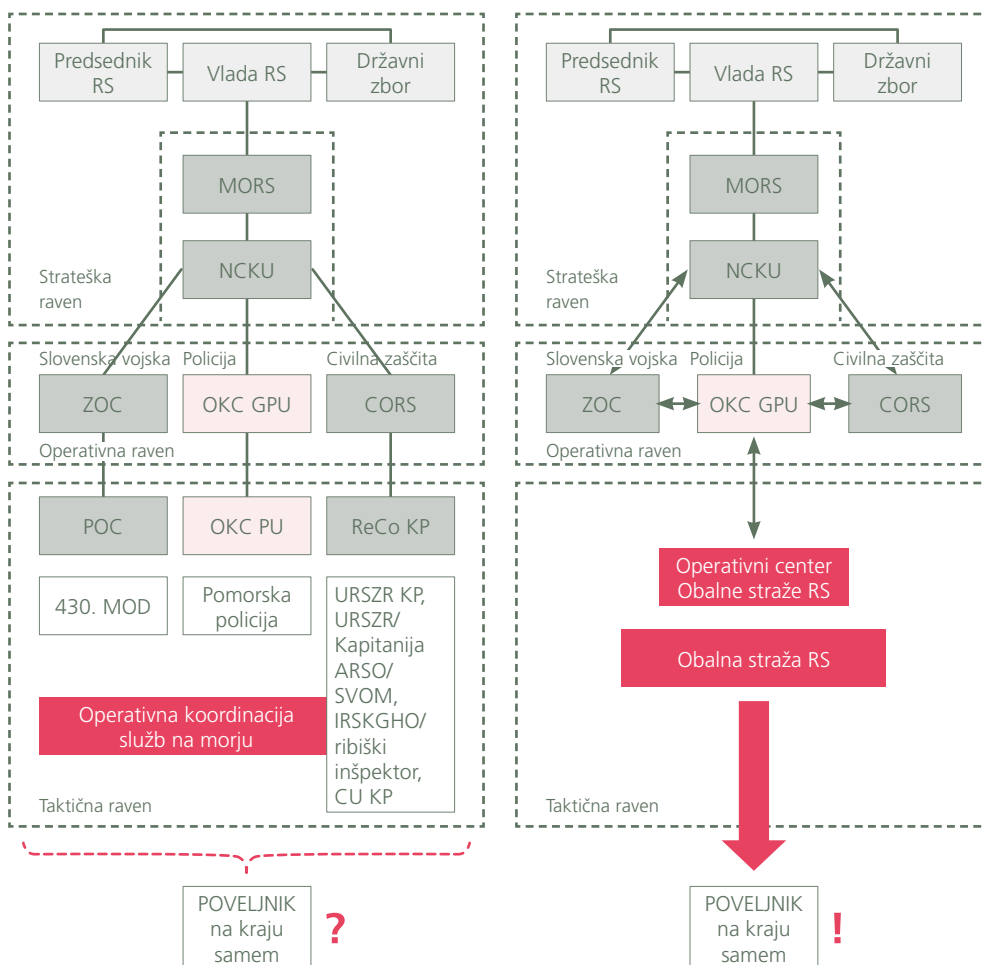
Inšpektorat obalne straže bi skladno s tako imenovanim Zakonom o obalni straži RS izvajal inšpekcije tako, kot jih trenutno izvajajo dosedanji inšpektorji različnih subjektov OPK, vendar z razširjenimi pooblastili.

V sedanjem pomorskem operativnem centru v Ankaranu bi prišlo do korenitih funkcionalnih sprememb, saj bi v novi vlogi *operativnega centra obalne straže* (slika 6) poleg operativnega nadzora in kontrole teritorialnega morja Republike Slovenije prevzel tudi reševalno-koordinacijsko⁶ vlogo in hkrati združil vrsto dosedanjih delujočih operativnih in nadzornih centrov na obali (Regijski center za obveščanje Izpostave URSZR v Kopru – ReCO (112): oddelek na kapitaniji za nadzor in reševanje oziroma službo bdenja in spremljanja ladij – VTS ter delno tudi Operativno-komunikacijski center Policijske uprave Koper (113), ko se nanaša na zagotavljanje pomorske varnosti, s čimer bi se bistveno povečala učinkovitost ter bi se jasno opredelil nosilec (Obalna straža RS) posredovanja ob izrednih dogodkih na morju – »Poveljnik na kraju samem«, kar je prikazano na sliki 6. V začetni fazi bi deloval po načelu funkcionalne delitve odgovornosti, kar bi omogočalo, da bi se posamezne »civilne« naloge izvajale pod vodstvom predstavnika ministrstva, pristojnega za izvedbo teh nalog (npr. carinski nadzor bi se izvajal pod vodstvom predstavnika ministrstva za finance itn.). V poznejši fazi, ko bi nova skupna služba imela dovolj veliko število strokovno usposobljenih pripadnikov z vsemi potrebnimi pooblastili, bi bilo mogoče takšno delitev odgovornosti opustiti, saj bi vse naloge in obveznosti prevzeli usposobljeni pripadniki obalne straže. Vpetost *operativnega centra obalne straže* do zunanjih partnerjev bi na mednarodni in regionalni ravni ostala nespremenjena. Operativni center obalne straže bi bil še naprej aktivno vključen v pomorski informacijski sistem zveze Nato (MCCIS – pomorski poveljniški informacijski sistem), informacijski sistem EU za spremljanje in nadzor pomorskega prometa (Safe Sea Net – SSN), v V-RMTC/T-RMN, informacijski sistem koordinacije služb na morju (EPIS – enotni pomorski informacijski sistem) in v informacijski sistem Združenega operativnega centra SV (ZOC), Centra za obveščanje Republike Slovenije (CORS) in Nacionalnega centra za krizno upravljanje (NCKU).

Nabava določenih zmogljivosti bi bila za potrebe vzpostavitve nove organizacijske strukture, vsaj v začetni fazi, nesmotrna oziroma neracionalna. Zaradi racionalizacije finančnih stroškov in uporabe kadrovskih virov bi bila zato v posameznih primerih in omejenem obsegu smiselna pogodbeno ureditev z zunanjimi izvajalci, predvsem za tiste vrste dejavnosti, za katere se predvideva uporaba posebne opreme, zmogljivosti ali infrastrukture (npr. vlačilci, skladišča, privezi, sredstva tehničnih potapljačev ipd.). V posameznih primerih se lahko aktivirajo oziroma vključijo v dejavnosti obalne straže tudi druge državne institucije ali organizacije, kot na primer nujna medicinska pomoč, gasilci, različna društva, prostovoljci ipd.

⁶ *Operativni center bi prevzel nekdanjo funkcijo kapitanije v povezavi z nalogami bdenja in vodenja ladij (VTS – Vessel Traffic System), iskanja in reševanja plovil ter oseb na morju in vlogo koordinacijskega centra (MRCC – Maritime Rescue Coordination Center).*

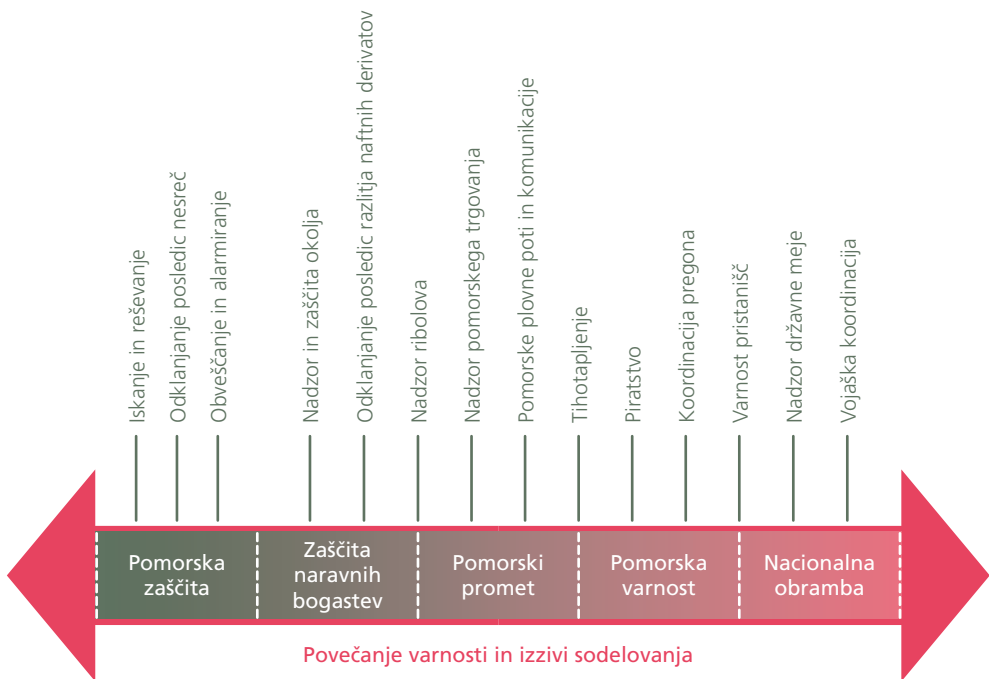
Slika 6:
Primerjava
trenutnega
kriznega
upravljanja
ob dogodkih
na morju z
novim načinom
delovanja in
osrednjo vlogo
Operativnega
centra obalne
straže RS
(Androjna,
2014, str. 170)



Na sliki 7 je viden zelo širok spekter nalog, ki jih izvaja obalna straža. Povzeto po Donohue (2010) je mogoče naloge nove skupne službe (obalne straže) razvrstiti v pet različnih, a med seboj tesno povezanih področij:

- **nacionalne obrambe:** zaščita suverenosti, suverenih pravic in jurisdikcije Republike Slovenije,
- **pomorske varnosti:** zatiranje in preprečevanje terorizma, organiziranega mednarodnega kriminala in širjenja orožja za množično uničevanje, zatiranje piratstva in drugih oblik uporabe morja v nemiroljubne namene,
- **varnosti pomorskega prometa:** nadzor pomorskih plovnih poti in komunikacij, nadzor pomorskega prometa,
- **zaščite naravnih bogastev:** nadzor in zaščita morskega okolja, naravne in kulturne dediščine, nadzor morskega ribištva, odklanjanje posledic onesnaženja morja,
- **pomorske zaščite:** iskanje in reševanje (SAR), odklanjanje posledic nesreč na morju.

Slika 7:
Spekter nalog
obalne straže
(Donohue,
2010)



Z vzpostavitvijo predlaganega modela Slovenska vojska ne bi imela več svoje pomorske komponente (razen dela protiminskih potapljačev in oddelka pomorske medicine), vendar bi ob izrednih razmerah v državi oziroma vojnem stanju Obalna straža Republike Slovenije prevzela tudi vlogo vojaške mornarice.

3 ANALIZA PREDNOSTI IN POMANJKLJIVOSTI (TVEGANJ) IMPLEMENTACIJE MODELA OBALNE STRAŽE REPUBLIKE SLOVENIJE

Na podlagi analiziranja trenutnega stanja vseh strukturnih elementov, ki zagotavljajo pomorsko varnost in zaščito morja v nacionalnovarnostnem sistemu RS, primerjalne analize tujih obalnih straž/vojaških mornaric ter pogleda na koncept obalne straže kot simbioze delovanja državnih struktur na morju (iz delovnega gradiva medresorske delovne skupine Obalna straža iz leta 2002 (Žnidar, 2002)) je bila s pomočjo analize SWOT⁷ (analiza prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti) opravljena ocenitev predlaganega teoretičnega modela organiziranosti Obalne straže RS (Androjna, 2104).

⁷ Analiza SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) je analiza prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti, ki se najpogosteje uporablja pri načrtovanju strategij oziroma pred začetkom posameznega projekta. Njena posebnost je, da omogoča kvantitativno in kvalitativno vrednotenje informacij procesa strateškega planiranja ter razumljivo podlago za analiziranje posameznega projekta (Piercy in Gilles, 1989).

Preglednica 1:
Ocenitev predlaganega teoretičnega modela organiziranosti Obalne straže Republike Slovenije s pomočjo analize SWOT
Vir: (Androjna, 2014, str. 175).

PREDNOSTI	POMANJKLJIVOSTI
povečanje varnosti plovbe	normativna urejenost
definirana linija vodenja in poveljevanja (C2)	omejena finančna sredstva
boljši nadzor na morju, nad pravnim redom in učinkovitejše posredovanje ob izrednih dogodkih	vzpostavitev izobraževalnega procesa pripadnikov obalne straže
zagotovljena neprekinjenost delovanja oziroma stalna prisotnost na morju – 24/7	omejena strokovna specialistična usposobljenost (v začetni fazi), posledično pomanjkanje pooblastil
izboljšana medsebojna komunikacija in koordinacija	trenutna infrastruktura
zmanjšanje skupnih stroškov delovanja – racionalizacija	dodatna investicijska vlaganja (privez, infrastruktura)
načrtovanje izrabe skupnih razpoložljivih zmogljivosti, njihovo združevanje in souporaba	medsebojna povezljivost informacijskih sistemov
standardizacija opreme, sredstev in plovil	raznolikost opreme, sredstev in plovil v začetni fazi
gospodarna uporaba plovil in infrastrukture	pomanjkanje ozaveščenosti o pozitivnih učinkih združevanja v skupno službo
večja skrb za morsko in priobalno okolje	
izkušnje in izmenjava znanja	
motiviran in usposobljen kader	
prilagodljivost	
PRILIKOVNOSTI	NEVARNOSTI
učinkovito upravljanje človeških virov	nepripravljenost vključenih subjektov na organizacijske spremembe
standardizacija postopkov in ukrepov skladno z mednarodnimi zahtevami	politični zadržki pri oblikovanju in razvoju skupne službe
sistematična ureditev podporne infrastrukture	izguba vojaške pomorske tradicije
učinkovito upravljanje materialnih virov: sistematični in načrtni pristop k razvijanju, opremljanju in posodabljanju službe	neučinkovitost pri sprejemanju in oblikovanju normativnih aktov
obetavnejša transparentnost	
združitve znanja in sposobnosti zaposlenih zagotavlja uspešnejšo realizacijo poslanstva in obveznosti do izpolnjevanja domače in mednarodne zakonodaje	
večja prepoznavnost delovanja in prijaznejši servis državljanom in državljanke RS	
sodelovanje v celostni pomorski politiki upravljanja morij na ravni EU	
trajnejši in učinkovitejši razvoj slovenskega morja in obale	

Analiza SWOT v preglednici 1 kaže na vrsto prednosti in priložnosti, ki bi jih prinesla implementacija predlaganega modela organiziranosti Obalne straže RS, hkrati pa opozarja tudi na nekatera tveganja, ki bi lahko otežila uspešnost delovanja predstavljenega modela.

4 POZITIVNI UČINKI IMPLEMENTACIJE PREDLAGANEGA MODELA

Med pozitivnimi učinki integracije posameznih služb na morju je treba izpostaviti ustreznejše in predvsem koordinirano izvajanje nadzora na morju, zagotavljanje varnosti plovbe ter večjo skrb za morsko in priobalno okolje, predvsem pa jasno opredeljeno novo linijo vodenja in poveljevanja ter z njo povezano učinkovitejše krizno upravljanje oziroma posredovanje ob izrednih dogodkih na morju in ob ekoloških nesrečah.

V novi integrirani strukturi je mogoče z izboljšano medsebojno komunikacijo in koordinacijo, izmenjavo znanja in izkušenj motiviranega ter strokovno usposobljenega kadra in s sistematičnim ter načrtnim upravljanjem človeških in materialnih virov zagotoviti neprekinjeno delovanje oziroma 24-urno prisotnost na morju.

V povezavi s človeškimi viri bo imela precejšen pomen zagotovitev ustrezne strokovne usposobljenosti pripadnikov obalne straže. V začetni fazi bosta potrebni organizacija in izvedba dopolnilnega usposabljanja pripadnikov trenutnih struktur, ki bodo tvorili jedro nove skupne službe, pozneje pa bo potrebna ureditev kakovostnega usposabljanja tudi za vse nove pripadnike. Usposabljanje in izobraževanje pripadnikov obalne straže bi se v okviru posebnega programa izvajalo večinoma na obeh pomorskih izobraževalnih ustanovah v Portorožu oziroma v okviru izobraževalnih ustanov, ki so tudi do zdaj usposabljele pripadnike posameznih služb, vključenih v operativno koordinacijo služb na morju.

Zmanjšanje skupnih stroškov delovanja oziroma racionalizacijo je mogoče doseči s koordinirano porabo proračunskih finančnih sredstev, z zmanjševanjem upravnega oziroma administrativnega dela, z načrtnim združevanjem in souporabo skupnih razpoložljivih zmogljivosti, njihovo standardizacijo, gospodarno uporabo plovil ter sistematično ureditvijo podporne infrastrukture, z načrtnim pristopom razvijanja, opremljanja ter posodabljanja službe itn.

Model integrirane strukture je prilagodljiv in omogoča združitev znanja in sposobnosti zaposlenih. Zagotavlja uspešno realizacijo poslanstva in obveznosti do izpolnjevanja domače in mednarodne zakonodaje. Omogoča kreativno sodelovanje v celostni pomorski politiki upravljanja morij na ravni EU in boljšo prepoznavnost delovanja in ne nazadnje prijaznejše storitve državljanom in državljanke Republike Slovenije.

5 POMANJKLJIVOSTI OZIROMA TVEGANJA, POVEZANA Z IMPLEMENTACIJO PREDLAGANEGA MODELA

Tveganja, ki bi lahko otežila uspešnost oziroma vzpostavitev delovanja predstavljenega modela, so predvsem politična zadržanost do združevanja subjektov na področju varovanja in nadzora morskega prostora Republike Slovenije, pomanjkanje ozaveščenosti o pozitivnih učinkih združevanja v skupno službo, nepripravljenost

nekaterih vključenih subjektov na organizacijske spremembe oziroma na izgubo tako imenovane pomorske tradicije, povezane z oblikovanjem nove skupne službe. Z vzpostavitvijo predlaganega modela Slovenska vojska ne bi imela več svoje pomorske komponente (razen dela protiminskih potapljačev in oddelka pomorske medicine), vendar bi ob izrednih razmerah v državi oziroma vojnem stanju prevzela tudi vlogo vojaške mornarice.

Ob implementaciji predlaganega modela bi največjo organizacijsko težavo lahko povzročila nepravočasna prilagoditev vseh zakonov in predpisov, ki bi bili posledično vezani na uveljavitev krovnega Zakona o obalni straži Republike Slovenije ter bi novi skupni službi omogočali ustrezno pravno podlago za njeno učinkovito operativno delovanje in zaščito interesov Republike Slovenije na morju.

Oviro pri vzpostavitvi nove službe bi pomenila tudi vzpostavitev ustreznega izobraževalnega procesa pripadnikov obalne straže in pomanjkanje izdanih pooblastil pripadnikom obalne straže za izvajanje aktivnosti na morju. Do vzpostavitve ustreznega sistema usposobitve pripadnikov obalne straže za pridobitev ustreznih pooblastil bi bilo to vrzel mogoče zapolniti s sistematično koordinacijo prisotnosti pooblaščenih oseb, ki bi takrat že imele ustrezna pooblastila (npr. pripadniki policije, inšpektorata ipd).

Pomanjkljivost pri vzpostavitvi predlaganega modela bi lahko pomenile tudi težave pri vzpostavitvi medsebojne povezljivosti informacijskih sistemov, omejena finančna sredstva za delovanje skupne službe ter vzpostavitev ustrezne infrastrukture.

Sklep Različni dejavniki in ogrožanja sodobnega časa neposredno vplivajo na spreminjajoče se globalno varnostno okolje. Spremembam se prilagajajo tudi oborožene sile in tako dobivajo novo vlogo. Takšni izzivi, podkrepljeni z učinki globalne finančne in gospodarske krize, določajo tudi iskanje novih sistemskih oblik za zagotavljanje ustrezne zaščite in varnosti teritorialnega morja. Na podlagi znanstvenih metod raziskovanja je oblikovan model Obalne straže Republike Slovenije, s katerim bi v prihodnosti dosegli bistveno povečanje učinkovitosti in konsistentnosti državnih organov na področju varovanja, nadzorovanja ter zaščite teritorialnega morja Republike Slovenije in racionalizacijo porabe proračunskih sredstev. Model je nastal na podlagi sinteze študije uspešno organiziranih tujih sorodnih institucij in enakovredne sektorske proučitve varnostnih podsistemov Republike Slovenije. Obsega predloge pravočasnih in kakovostnih predpriprav dejavnikov, kot so zakonska podlaga, notranjeorganizacijski dejavniki, povezljivost delovanja nacionalnih služb na morju ter predloge načrtovanja in uporabe ustreznih materialnih, kadrovskih in finančnih virov.

Izziv, ki se ponuja ob pričakovanih rezultatih raziskave, je implementacija modela Obalne straže Republike Slovenije in njegova umestitev v nacionalni varnostno-obrambni sistem. Ker so v državi omejeni finančni, kadrovski in materialni potenciali, bo treba preseči vse ozke interese posameznikov in skupin ter izvesti

postopke predlaganega združevanja subjektov, ki imajo za cilj vzpostavitev skupnega učinkovitega organa, sposobnega prilagoditve in zoperstavljanja grožnjam, ki bi lahko ogrozile nacionalno varnost Slovenije. Pripravljenost na razmišljanje o celovitih in korenitih spremembah je zagotovo elementarna podlaga za začetek in prve korake.

Oceniti je mogoče, da je treba postaviti skupen in enoten subjekt nacionalne varnosti, ki je sposoben opravljati pod enotnim poveljevanjem vse naloge s področja varovanja in nadzora morskega prostora Republike Slovenije. Model je torej realnost in je le še vprašanja časa, kdaj bo prišlo do njegove implementacije. Vendar je treba poudariti, da morajo biti za njegovo uveljavitev izpolnjeni trije pogoji, in sicer *močna politična volja, pripravljenost sodelovanja vseh akterjev, ideja o vzpostavitvi integrirane službe na morju mora najprej dozoreti predvsem v naših glavah* oziroma je za to *potrebna preobrazba miselnosti*. Lahko si samo želimo, da bi šel razvoj v tej smeri, a to zahteva celovit in kompleksen pristop k spremembam, ki so izvedljive, nujno potrebne ter finančno ugodne.

Literatura

1. Androjna, A., 2014. *Obalna straža kot dejavnik povečanja varnosti v pomorskem prometu. Doktorska disertacija. Portorož: Fakulteta za pomorstvo in promet.*
2. Donohue, K., 2010. *U. S. Coast Guard. Power point presentation. <http://hopeport.uscg.mill> 14. 3. 2013.*
3. Geršak, B., 2008. *Mednarodni vidiki zagotavljanja varnosti pomorskega prometa: študija primera akvatorija Republike Slovenije. Zaključna naloga generalštabnega VIU. Poljče: Poveljniško štabna šola Slovenske vojske.*
4. Geršak, B., 2009. *Mednarodni vidiki zagotavljanja varnosti pomorskega prometa – izzivi in tveganja. V: Bilten Slovenske vojske, letnik 11/2, (str. 37–54). Ljubljana: MORS.*
5. Hammer, M. in Champy, J., 1993. *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. New York: Harper Business.*
6. Jelovčić, P. A., Primorac, Ž. in Mandić N., 2012. *Obalna straža Republike Hrvatske – pravna vrela. Znanstveni članek. V: Naše more: znanstveni časopis za more i pomorstvo br. 59, (str. 5–6, 266–278). Dubrovnik: Sveučilište Dubrovnik.*
7. *Komisija evropskih skupnosti, 2008. Posebne pomorske zadeve: celostni evropski politiki nasproti. V: Ribištvu in ribogojstvu v Evropi, št. 38/2008, (str. 2–8). Bruselj: Generalni direktorat Komisije za ribištvo in pomorske zadeve.*
8. Kotnik, I., 2011. *Brez plotov učinkovitejši: združevanje in souporaba pomorskih obrambnih in varnostnih zmogljivosti. V: Revija Obramba, 12/2011, (str. 4–6). Radomlje: Defensor d. o. o.*
9. Kovač, J. in Vila, A., 2009. *Sodobne oblike in pristopi pri organiziranju. Moderna organizacija Kranj.*
10. *Ministarstvo za pomorstvo, promet i infrastrukturu Republike Hrvatske, 2005. Ocjena stanja i rješenja provođenja nadzora i zaštite na Jadranskom moru. http://www.mppi.hr/userdocsimages/2005/obalna_straza_020904.ppt 27. 11. 2013.*
11. *Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu (bela knjiga), Komisija evropskih skupnosti, 2011.*
12. *Osnutek načrta za vzpostavitev skupnega okolja za izmenjavo informacij za nadzor na področju pomorstva EU, Komisija evropskih skupnosti, COM(2010) 584 konč. 20. oktobra 2010.*
13. Petrič, R., 2003. *Obalna straža Republike Slovenije – presek stanja. Word dokument. Ljubljana: MORS.*

14. Piercy, N. in Gilles, W., 1989. *Making SWOT Analysis Work. V: Marketing Intelligence & Planning, Vol. 7, Iss. 5, (str: 5–7).*
15. Podbregar, I., 2011. *Pred reinženiringom nacionalnovarnostnega sistema – priložnosti za Slovensko vojsko. V: Sodobni vojaški izzivi, letnik 13/2, (str: 15–26). Ljubljana: GŠSV.*
16. *Pomorska strategija za Jadransko in Jonsko morje, Komisija evropskih skupnosti, 2012.*
17. *Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje in celotno upravljanje obalnih območij, Komisija evropskih skupnosti, 2013.*
18. *Prihodnji pomorski politiki Unije naproti: evropska vizija za oceane in morja (zelena knjiga), Komisija evropskih skupnosti, 2006.*
19. *Smernice za celotni pristop k pomorski politiki: Za najboljšo prakso pri celostnem upravljanju morij in posvetovanje z zainteresiranimi stranmi (modra knjiga), Komisija evropskih skupnosti, 2008.*
20. *Strategija Evropske unije za pomorsko varnost, Svet Evropske unije, št. 11205/14 z dne 24. junija 2014.*
21. *The Norwegian Coast Guard Act No. 42, The Royal Norwegian Ministry of Defence, Legal Office FAOLEX, Norway, 1997.*
22. *Twrdy E., Androjna A., Pavliha M., 2014. Proposed Model of Coast Guard Enhancing Maritime Security and Safety in the Republic of Slovenia. V: Promet – Traffic&Transportation, Vol. 26, 2014, št. 6, str. 497–506.*
23. *Twrdy E., 2003. Model optimizacije servisiranja severnojadranskih pristanišč s kontejnerskimi ladjami. Doktorska disertacija. Portorož: Fakulteta za pomorstvo in promet.*
24. *Uredba o koordinaciji služb na morju. (2012). Uradni list RS, št. 102/2012, z dne 20. decembra 2012.*
25. *Žnidar, I., 2002. Delovno gradivo za potrebe medresorske delovne skupine Obalna straža. Delovno gradivo. Ljubljana: GŠSV.*
26. *Žnidar, I., 2012. Transformacijski izzivi za varnost na slovenskem morju. V: Sodobni vojaški izzivi, 2/2012, (str: 77-90). Ljubljana: GŠSV.*
27. *Zakon o Obalnoj straži Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvaške, Narodne novine, št. 109/07 z dne 10. oktobra 2007.*