

## CIVILNO-VOJAŠKI VMESNIK

### CIVIL-MILITARY INTERFACE

Professional article

**Povzetek** V kompleksnih mednarodnih operacijah in na misijah je oborožena sila praviloma prevladujoči fizični dejavnik, a vseeno le eden od mnogih, ki jih ima na voljo politika. Oborožene sile vzpostavijo temeljne varnostne pogoje in nadaljujejo delovanje, ki omogoča in podpira iskanje politične rešitve konflikta. Pri tem spreminjajo vlogo in načine delovanja ter sodelovanja z drugimi dejavniki na območju operacije. Učinek delovanja vojaških organizacij v takih operacijah je odvisen tudi od prilagajanja funkcionalnega imperativa doma ter njihovega sodelovanja pri oblikovanju ciljev na strateški ravni v domačem okolju. Znani so različni vzorci civilno-vojaških odnosov. Na podlagi strateških in normativnih dokumentov ter analiz se lahko te odnose in civilno-vojaški vmesnik analizira tudi v Republiki Sloveniji. Stopnja integracije in razvitost kulture civilno-vojaškega vmesnika posamezne države posredno in neposredno vpliva na učinek delovanja oboroženih sil.

**Ključne besede** *Civilno-vojaški vmesnik, integracija, učinek v kompleksnih mednarodnih operacijah in na misijah, civilno-vojaška dimenzija učinkovitosti, vzorci civilno-vojaških odnosov.*

**Abstract** In modern complex international operations and missions, armed forces are usually a dominating physical factor, yet only one of the many tools available to politics. Armed forces establish the basic security conditions and continue activities which enable and support a search for a political solution to the conflict. In this process they change their roles as well as methods of operation and cooperation with other factors in the area of operations. Effectiveness of military organizations in such operations depends also on the adjustment of a functional imperative at home, and on their participation in development of strategic goals in domestic environment. Various patterns of civil-military relations exist. On the basis of strategic and normative documents and analyses, civil-military relations and interface can be analyzed also in the Republic of Slovenia. The level of integration and development of culture

of the civil-military interface directly and indirectly influence the effectiveness of armed forces.

**Key words** *Civil-military interface, integration, effectiveness in complex international operations and missions, civil-military effectiveness dimension, patterns of civil-military relations.*

**Uvod** Spremembe sodobnega strateškega okolja so dinamične in pred družbo ter njeno ureditev postavljajo nove izzive. Razumevanje in razlaganje varnosti, varnostnih tveganj, novih groženj in njihovih implikacij postavlja pred mednarodne in nacionalne varnostne, obrambne in vojaške organizacije nove izzive. Za potrebe kriznega upravljanja danes v svetu govorijo o več konceptih: integralnem pristopu Organizacije združenih narodov (OZN), celovitem pristopu Severnoatlantskega zavetištva (Comprehensive Approach: CA) in celovitem vladnem pristopu v državah. Spoznanje, da se konfliktnih in humanitarnih razmer ter nesreč ne da reševati le z uporabo vojske, ni nekaj novega, saj je zmanjšanje pomena klasičnih vojaških groženj spoznanje zadnjih desetletij. Teoretično to ni novost, saj je meta oziroma grand strategija ali geopolitika v strateški misli zahoda že dolgo prisotna. Nekdanje imperialistične sile imajo bogate zgodovinske izkušnje, je pa res, da je za vojske, ki so bile obrambno naravnane, vse omenjeno novo in torej novo tudi za Slovenijo. Nov je način uporabe oboroženih sil (OS) v celotnem spektru nalog ob uporabi drugih orodij moči države za doseganje političnih rešitev. Za vse oborožene sile je novost delovanje pred očmi javnosti in zahteva, da ni žrtev. Tako se pred oboroženimi silami postavlja novo merilo učinka, ki ga morajo doseči. Prav zato sta tudi vsebina in dinamika civilno-vojaških odnosov v stalnem dialektičnem razvoju. Nobena država ni do zdaj odrekla oboroženim silam primarne naloge, namreč pripravljenosti za klasične vojaške spopade.

Kako so, predvsem poklicne vojske, pripravljene na take naloge, je odvisno tudi od kakovosti civilno-vojaških odnosov in od tega, kdo določa funkcionalno zahtevo vojaške organizacije.

Vse operacije, v katerih sodeluje Slovenska vojska (SV), so multidimenzionalne in vključujejo, poleg drugih, najmanj zunanjepolitične, vojaške in ekonomske vidike. Danes se tudi v Evropski uniji (EU) razpravlja o potrebi povečanja učinkovitosti in drugih ter drugačnih načinih doseganja sinergij z vojaško organizacijo, saj je ta, kot orodje, večnamenska (Evropska obrambna agencija – European Defence Agency EDA, 2010).

Zaradi potreb po povezovanju vojaških zmogljivosti s civilnimi postaja vprašljiv Huntingtonov argument dobronamernosti civilnega nadzora nad vojsko s strogo ločenimi funkcijami (Huntington, 1957; Janowitz, 1960).

Področje civilno-vojaških odnosov je oslabiljeno z analitičnim pretiravanjem glede civilnega demokratičnega nadzora v škodo vojaški učinkovitosti (Nielsen, 2005; Strachan 2006).

### Terminološka opredelitev pojma

Civilno-vojaški vmesnik je celovitost procesov, postopkov in organizacije **urejanja vojaškopoličnih in vojaškostrateških vprašanj v odnosu do države in civilne družbe**, skladno z zakonskimi rešitvami, demokratičnim nadzorom, upravljalnimi ustanovami in cilji, ki jih postavlja politika samostojno ali v sodelovanju z vojaškim vodstvom, v okvirih celovitega vladnega pristopa reševanja varnostnih vprašanj in kriznega upravljanja tako doma kot v svetu.

## 1 STRATEŠKI KONTEKST UPORABE OBOROŽENIH SIL

Po padcu berlinskega zidu se je strateško žarišče preusmerilo iz konflikta velikih sil na državljanske vojne in notranje konflikte ter upravljanje manjših konfliktov. Največji varnostni izzivi danes in v bližnji prihodnosti so propadajoče države, sovražne države, regionalna nestabilnost z globalnimi posledicami in dvig globalnega terorizma, ki najde svoje zavetje na področjih, na katerih ni mogoče zagotoviti jasnega političnega nadzora. General Rupert Smith je v delu »The Utility of Force« najavil, da vojne, kot smo jo razumeli do zdaj, ni več (Smith, 2005). To potrjujejo tudi drugi avtorji, ki izpostavljajo, da se varnostna politika danes ne giblje okoli regularne vojne, temveč predvsem okoli neregularne (Freedman, 2006).

Danes se pospešeno išče opis takšnega konflikta »Nove vojne« ali »Vojne četrte generacije« (fourth generation war – 4GW), ki jo mnogi avtorji (Gray, 2005; Hoffman, 2006) imenujejo hibridno vojskovanje. To označevanje in poskus kategorizacij postaja kontraproduktivno v poskusu razumevanja konfliktov in še bolj pri praktični uporabi sile v sodobnih in prihodnjih operacijah.

Kompleksne mirovne operacije, ki imajo za cilj delovanje »med ljudmi«, vključujejo naddržavne in poddržavne dejavnike v boju za legitimnost in politično prevlado. Po naravi so nizke intenzitete, protiuporniškega tipa, v slabo povezanih omrežjih, ki uporabljajo asimetrično taktiko (Smith, 2005; Hames, 2004; Kaldor, 1999; Van Creveld, 1991, 2008), pri kateri je nemogoče prepoznati prijatelja od sovražnika in nemogoče nadzorovati pretok informacij ter strateške zgodbe (strategic narrative) (ISS, 2008; str. 414).

Proti takemu nasprotniku je težko najti ustrezne načine delovanja. Taktike, ki jih uporabljajo v resnici, so danes pod nenehnim globalnim nadzorom globalnih in državnih institucij, zakona, tržišča, medijev in civilne družbe (Shaw, 2005). Zato postaja učinkovitost posebno vprašanje, saj je treba sporočiti pravilno novico v boju za pridobivanje prebivalstva na svojo stran, tako lokalnih kot globalnih javnosti, zmanjšati žrtve, upoštevati zakone in obvladovati medije (Shaw, 2005).

Tudi pri nas se je vnel spor pri poskusu kategorizacije vsega, kar smo imenovali mirovne operacije in z ameriškim izrazom operacije, ki niso vojna. Tudi Severnoatlantsko zavezniško kategoriziranje pojma »krizne operacije« ne zadovoljuje, saj ne opredeljuje vseh načinov uporabe vojske v sodobnih in predvidenih prihodnjih operacijah, ki jih označujejo prihodnji scenariji in varnostni izzivi<sup>1</sup>. V RS se uvaja in uveljavlja pojem mednarodne operacije in misije – MOM (Jelušič, 2009), ki povzema moderne kompleksne mirovne operacije kot opis sodobnega strateškega okvirja in vključuje kompleksno iregularno vojskovanje, asimetrično vojskovanje, rekonstrukcijske, stabilizacijske in podporne operacije, humanitarne intervencije, majhne vojne in konflikte nizke intenzivnosti, pa tudi tradicionalne mirovne operacije, operacije vsiljevanja in vzdrževanja miru, kot jih trenutno poznamo.

### 1.1 Kaj sestavlja učinkovitost oziroma učinek vojaških organizacij v MOM?

To ni več zmožljivost, s katero dosežemo zmago, kajti zmaga ni več merilo učinka. V sodobnem mednarodnem kontekstu reševanja sporov ta ni več sama po sebi lahko merljiva oziroma natančno opredeljena. Končno stanje (end state), ki ga poskušamo doseči prek strateških ciljev, je opis vzpostavljenih pogojev, da bi lahko dosegli politično rešitev konflikta. To pomeni, da so to dejavnosti, ki jih usmerjamo zaradi potreb reševanja problemov in niso same po sebi opredeljene s togostjo organizacijske strukture (unity of effort not unity of command) (Furlan, 2006).

Vojaške operacije so manjši del celovite operacije z omejenim političnim ciljem. Namesto izvajanja analize o učinkovitosti doseženih ciljev vojaških spopadov je primernejše preučevati procese, s katerimi oborožene sile spremenijo vire v bojno moč. Najučinkovitejša vojska je tista, ki pridobi maksimalno bojno moč iz fizičnih in političnih virov (Millet et al., 1986; str. 37). Narediti več z manj (zahteva vrhovnega poveljnika SV<sup>2</sup>) je dejavnik, ki ga obvladujeta vojaška in obrambna birokracija. Zgodovina potrjuje, da tehnološko slabši lahko zmaguje v bitkah, bojih in celo kampanjah. To se je videlo pri naši partizanski vojski (Kladnik, 2009), v Vietnamu (Laurier, 1988) in v Afganistanu (Ali, 2002) – vendar ne tam, kjer močnejši nasprotnik ne upošteva civilizacijskih pravil in norm ter izvaja etnično čiščenje ali genocid – kar potrjujejo bosanski muslimani (Truppendienst, 2009), ameriški Indijanci in afriška plemena (Gilbert in Large, 2001). Zato se učinek bojne moči opisuje kot kombinacija fizičnih dejavnikov (means-velikost in material organizacije), konceptualnih dejavnikov (doktrina in način, na kateri sredstva uporabimo) ter moralni dejavnik (volja vojakov) (po Smith; 2005). General Rupert Smith te dejavnike kombinira v odnosu, v katerem poudarja moralni in konceptualni del, ter oblikuje formulo: »zmogljivost = sredstva X načini uporabe<sup>2</sup> X 3 x volja«.

<sup>1</sup> Natovo strateško poveljstvo za transformacije je pripravilo študijo o več vrstah prihodnosti »Multiple Futures«, dosegljivi na <http://www.act.nato.int/component/content/article/54-conferences-subpages/266-nato-multiple-futures-project-documents>.

<sup>2</sup> <http://www.slovenskavojska.si/odnosi-z-javnostjo/sporocila-za-javnost/novica/nov/predavanje-predsednika-republike-in-vrhovnega-poveljnika-obrambnih-sil-dr-danila-tuerka-z-naslovom/>

Sredstva, ki so na voljo, so pomnožena s kvadratom načinov uporabe do nasprotnika in trikratno voljo. Načini uporabe vključujejo strategijo, taktiko, doktrino in politično voljo uporabe sile ter bojno moralo.

## 1.2 Dejavniki učinkovitosti operacij v sodobnih MOM

Učinki v sodobnih operacijah MOM se ne morejo meriti le z vojaško bojno močjo, saj vključujejo tudi tradicionalne civilne zmogljivosti, ki prav tako vplivajo na doseganje političnih ciljev. Spomnimo se pogovora med ameriškim polkovnikom in polkovnikom severnovietnamske vojske. Prvi je ponudil trditev, da niso bili nikoli premagani na bojišču, drugi pa je odgovoril, da je to morda res, vendar tudi irelevantno (Summers, 1982). Povezati učinke vojaškega instrumenta moči države z drugimi orodji države je težišče dela civilno-vojaškega vmesnika in organizacijske kulture obrambnega resorja. Danes je izhod konflikta, rezultat, zmago ali uspeh težko meriti, lahko pa merimo učinke operacije.

Strateški dejavniki, s katerimi merimo delovanje oboroženih sil, lahko vključujejo (Mackaitis, 2000; Egnell, 2009; str. 14):

- pomembnost jasnih in dosegljivih političnih ciljev,
- civilno-vojaško sodelovanje in koordinacijo,
- pomembnost strateške zgodbe (strategic narrative).

Dejstvo je, da večina napisanega izhaja iz protiuporniške doktrine in da posamezni avtorji dajejo različne poudarke različnim dejavnikom, vendar so izbrani tisti, ki poudarjajo civilno-vojaške odnose.

Na taktični ravni se danes v sodobnih kompleksnih operacijah dejavniki včasih prekrivajo s strateškimi dejavniki in vključujejo (Mackaitis, 2000; Egnell, 2009):

- civilno-vojaško sodelovanje v pogojih enotnosti poveljevanja in prizadevanj,
- pristop k pridobivanju prebivalstva ter zaščiti sil in minimalne uporabe sile,
- kulturno razumevanje lokalnega okolja delovanja,
- prilagodljivost in učenje.

Jasni cilji dajejo enotno izhodišče načrtovanju in usmerjajo vse vpletene k skupni nameri. To pomeni, da načrtovanje in izvedba potrebujeta tesno civilno-vojaško sodelovanje in koordinacijo, po možnosti integrirano, ki zagotavlja celovit pristop k načrtovanju in koordinaciji vseh področij operacije. Upravljanje strateško zgodbo, pristop ali percepcijo dogodkov v področju izvajanja operacij je pomembno s stališča zagotavljanja legitimnosti ciljev in izvajanja mednarodnih vojaških operacij ter misij. Vse bolj je to pomembno tudi na taktični ravni. Enotnost poveljevanja na politični ravni ostaja pomembna. Kazati se mora v zagotovitvi realno merljive enotnosti prizadevanj. To se lahko doseže tudi skozi kolokacijo poveljstev in uradov ter s tesnim praktičnim sodelovanjem in povezavami ne glede na moč in velikost vpliva. Pridobiti lokalno prebivalstvo je center gravitacije protiuporniških operacij. Zato morajo sile razumeti kulturo okolja s ciljem uporabe minimalne sile, ki učinkovito poveže taktične dejavnosti s strateškimi političnimi cilji. Pristop pridobitve

prebivalstva je pomemben tudi s stališča zaščite sil, ko »nežna« uporaba sile z angažiranjem lokalne skupnosti pripomore k pridobivanju konsenza na terenu in povečanju tako lastne kot širše varnosti.

**Različna narava kompleksnih operacij pomeni, da morajo vojaki na vseh ravneh prikazati izjemno fleksibilnost in prilagodljivost različnim položajem in ravnem grožnje, kar od njih ni bilo zahtevano še nikoli do zdaj.**

Skupni dejavnik tako na strateški kot na taktični ravni doma in na območju operacij je civilno-vojaško sodelovanje.

## 2 VZORCI CIVILNO-VOJAŠKIH ODNOSOV

Civilno-vojaška razmerja postajajo tudi v Sloveniji predmet razprave z opredeljevanjem morebitne nove vloge parlamenta, peticije Ukinimo vojsko in tudi vlade z oblikovanjem novega proračuna države, ki ne le da v eni politiki združuje vse tri elemente nacionalnovarnostnega sistema, temveč tudi zunanjo politiko. Oblikovanje odnosov do politične države in civilne družbe je osnovna naloga civilno-vojaškega vmesnika, ki ima v teh dinamičnih procesih dejavno vlogo.

Organizacija civilno-vojaškega vmesnika vpliva na izvajanje vojaških mednarodnih operacij in misij neposredno ter posredno. Neposredno z zagotavljanjem strateškega okvirja za vodenje in poveljevanje, ki določa strateške cilje in izdelavo oziroma odobritev načrtov, posreden vpliv pa se nanaša na okolje, v katerem se sprejemajo odločitve o velikosti funkcionalnega imperativa ali obsežnosti vojaške kulture, opreme in doktrine uporabe oboroženih sil ipd. Iz slednjega lahko sklenemo, da prvi vpliva na kakovost in učinkovitost orodij, ki so na voljo političnim odločevalcem. Slednjo trditev je z metodo umestitve in usmerjanja procesov obravnaval Egnell v knjigi *Complex Peace Operations and Civil –Military Relations, Winning the peace 2009* (tudi George in Barnett 2004). Preučil je dva vzorca civilno-vojaških odnosov, in sicer z ločenim civilno-vojaškim vmesnikom, pri katerem je funkcionalni imperativ v pristojnosti vojske: na primer ZDA ter drugi, integralni pristop, pri katerem je izvedena široka civilno-vojaška integracija ministrstva za obrambo in razširjeno medresorsko sodelovanje, ter Velika Britanija, v kateri je lastništvo funkcionalnega imperativa v civilnih rokah.

### 2.1 Tuja primera

V ZDA ugotavljajo, da so oborožene sile pripravljene na oborožene konflikte visoke intenzivnosti, popolnoma nepripravljene pa so se znašle v razmerah postkonfliktnega obdobja stabilizacije, rekonstrukcije in obnove v Iraku ter Afganistanu (po Aylwin-Foster, 2005). Eden od razlogov je tudi v ločenem civilno-vojaškem vmesniku na najvišji ravni in v parcialnih interesih akterjev. Nasprotno v Veliki Britaniji ni jasnega reza, ločnice. Integriran pristop civilno-vojaškemu odnosu, integrirana organizacija na ministrstvu za obrambo ter razvejano medresorsko sodelovanje jim zagotavljajo

večjo učinkovitost. Ob tem je treba poudariti zgodovinsko vlogo, tradicijo in tudi civilno lastništvo nad funkcionalnim imperativom kot dejavnike močnega vpliva na strukturo in kulturo delovanja oboroženih sil Velike Britanije. Sistem v Veliki Britaniji zahteva, da se pred poročanjem političnim odločevalcem pripravi skupen civilno-vojaški nasvet, ki obsega ocene in mogoče posledice tako iz civilnega kot vojaškega zornega kota. Pristop od tradicionalnega obrambnega pogleda k širšemu in celovitemu varnostnemu pogledu zagotavlja organizaciji potrebno mero fleksibilnosti pri prilagajanju političnim dnevnim imperativom in hkrati posledično zagotavlja sinhronizirano in učinkovito delovanje v pogojih sodobnega neregularnega načina vojskovanja.

## 2.2 Naš primer

Ocena razmerij s tega področja v Republiki Sloveniji kaže na zmedo, ki se pojavi že v delu preučitve zakonskih podlag in okvirjev, ki najprej strogo ločujejo dva subjekta (primer ZDA), hkrati pa je lastništvo funkcionalnega imperativa povsem v civilnih rokah (Zakon o obrambi). To z vidika demokratičnega nadzora ni narobe, vendar se pri nas opravlja kot civilno uradniški nadzor nad oboroženimi silami namesto podpore političnim odločevalcem. O integriranju civilnega nadzora nad vojsko je spregovorila tudi dr. Jelušičeva na proslavi ob zaključku integracije februarja 2010 na Vrhniki<sup>3</sup> in poudarila, da civilni uradniki ne morejo opravljati takšnega nadzora zaradi svoje političnosti. Ob politično sprejeti odločitvi o hitrem prehodu na prostovoljno popolnjevanje (poklicno vojsko) je problem prepoznan, vendar je ostal nerešen. V izjavah tako političnega kot vojaškega vrha se izpostavlja in poudarja pomembnost funkcionalne profesionalizacije, hkrati pa se vidi neskladje v razumevanju, da so oborožene sile RS stalno prisotne na vsaj treh kontinentih, različnih tipih operacij, nalogah in ob mnogovrstnem »lastništvu« operacij (OZN, EU, NATO), da pa hkrati nacionalni strateškopolitični dokumenti nimajo usklajenih temeljnih nalog za SV (Furlan, 2008).

V RS so se oborožene sile znašle v podobnem položaju kot v mnogi primerljivih zahodnih državah, ko so te ostale premajhne po strukturi in brez zadostnih virov za zadovoljitev vseh nalog, ki jih zahteva politično vodstvo. Ob tem so oborožene sile poskušale ostati dovolj fleksibilne, da se lahko nenehno prilagajajo različnim situacijam na MOM, morda za ceno prevelike improvizacije.

## 3 INTEGRIRANA STRATEŠKA RAVEN

Obdobje po hladni vojni je preostalim velikim silam, zavezništvom in tudi nam prineslo številne notranje in regionalne konflikte, propadajoče nestabilne države, številne kršitve človekovih pravic in globalni terorizem. Rezultati spopadanja s težavami so različni (Asseburg; Kempin Eds, 2009). Potrjuje se dejstvo, da je za zahodne oborožene sile danes najverjetnejša in najpomembnejša vojaška naloga

<sup>3</sup> <http://www.slovenskavojska.si/odnosi-z-javnostjo/sporocila-za-javnost/novica/nov/slovesnost-ob-zakljucku-programa-integracije-slovenske-vojske-v-nato/>.

kompleksna mednarodna operacija ali misija, kot je to mogoče spremljati v Iraku in Afganistanu. Značilnost današnjih MOM (vključno z operacijami OZN) je izražena potreba po večletnem stalnem in proaktivnem delovanju ter nujnost zagotovitve sinergije delovanja različnih akterjev. Oborožene sile sodelujejo neposredno ali posredno v prav vseh segmentih mednarodnih operacij in misij. **Za zagotovitev političnih ali boljše rečeno geopolitičnih ciljev je treba posebno pozornost usmeriti na strateško raven, ki te cilje določa, skozi postavitve primerne strukture in organiziranosti civilno-vojaškega vmesnika kot pogoja za učinkovito delovanje.**

### 3.1 Zakaj je doseganje strateških ciljev tako težko? Kaj vpliva na vojaško učinkovitost in učinek?

Na vojaško učinkovitost in učinek lahko vplivajo, kar je mogoče dokazati na podlagi teorije, prakse ter zgodovine, ti dejavniki: politična narava države, strategije, doktrine, vojaška kultura in zgodovina, narava državnega ekonomskega sistema, geografija ter izobraževanje in materialna sredstva (po Egnell, 2009). Poleg omenjenih klasičnih dejavnikov, predvsem na zahodu izpostavljenega javnega mnenja, lahko v današnjem času na učinek operacij in vojaško organizacijo močno vpliva tudi dejavnik, ki mu pravimo civilno-vojaški odnosi. Kako so ti odnosi v posamezni državi razviti, vpliva na vse prej naštetе dejavnike in posledično vojaške sposobnosti ter učinkovitosti na operacijah. Dejavnik civilno-vojaških odnosov lahko pomaga razložiti, kar v strateškem kontekstu in kot naučene lekcije vpliva na slabše rezultate zahodnih oboroženih sil v primerjavi z gverilskim načinom asimetričnega delovanja nasprotnikov.

Vplivi na oblikovanje politike so »težki« takrat, ko sledijo birokratski organiziranosti državnega aparata, ki prevladuje v državni ureditvi. Številčnost in celovitost nalog ter političnih ciljev (ki jih določajo sodobni izzivi) zahtevajo, da se različni instrumenti moči države vključujejo in koordinirajo v procesu presoje in načrtovanja ter izvedbe ciljev politike. To zahteva medresorsko strukturo in delovno kulturo medsebojnega razumevanja ter zaupanja. Predvsem pa zahteva široko civilno-vojaško integracijo obrambnega resorja za multifunkcionalno načrtovanje potreb političnih ciljev. Tradicionalna ostra delitev na civilno administracijo (upravo) in vojaški del ne upraviči zahtev in potreb, ki jih določa gibanje sodobnega sveta (Velika Britanija, Ministrstvo za obrambo-UK MoD, 2006). Čeprav se mora še vedno vedeti, kaj je izključno politično in kaj vojaško, je presečna množica vse širša in vse bolj integrirana. Civilne zmogljivosti za delovanje v MOM ne oblikuje samo obrambni resor, zato je način oblikovanja civilno-vojaškega vmesnika toliko pomembnejši. Učinkovit vmesnik hitreje integrira civilne zmogljivosti drugih resorjev v obliki priprav že doma in tako poveča učinek na področjih delovanja. To se vidi že na današnjih področjih MOM, vendar razlago lahko prepustimo naslednjemu prispevku.



### 3.2 Kako je z integracijo v Sloveniji

Iz analize dokumentov tako veljavne Resolucije splošnega dolgoročnega programa, razvoja in opremljanja Slovenske vojske (SDPRO SV, 2004) ter srednjeročnih načrtov razvoja (SOPr) je vidna namera integracije civilno administrativnega dela in vojaškostrateškega organa v sestavi tudi na Ministrstvu za obrambo (MO). Cilji predvidevajo zmanjšanje vojaškostrateškega vrha in integracijo, najprej procesov, nato pa tudi organizacije.

Iz Strateškega pregleda obrambnega resorja (SPOR, 2009) se vidi, da je bila integracija procesov in organizacije, usmerjena k civilno-vojaški integraciji, neuspešna. SPOR navaja, da je obrambna administracija<sup>4</sup> prevelika in neučinkovita ter da je število notranjeorganizacijskih enot naraščalo. Te trditve dobijo poudarek v najavljene potrebi po racionalizaciji in optimizaciji ministrstva zaradi procesne in organizacijske podvojenosti in na drugi strani nalog, ki jih ne opravlja nihče. Enake trditve so se pojavljale že v prvem pregledu strateške obrambe in bile v vseh dozdajšnjih srednjeročnih obrambnih programih. Ob tem je treba poudariti, da se je Generalštab (GŠ) kot organ v sestavi v omenjenem času zmanjšal. Zaradi opravljanja nalog, ki izhajajo iz množice operativnih okolij, v katerih je angažirana SV, se je GŠ številčno ponovno zanemarljivo povečal, vendar brez civilnih funkcionalnih strokovnjakov, hkrati pa je število vojaških delovnih mest v upravnem delu danes precejšnje. Pri tem se potreba po posredovanju vojaškega nasveta ni bistveno spremenila, temveč še nekoliko povečala.

Razlogi, zaradi katerih so bile strukture upravnega dela neuspešne in niso v vseh teh letih izvedle procesne in organizacijske racionalizacije ter optimizacije procesov, v poročilu niso zapisani. Danes smo pred drugačnim izzivom, saj se vojaško vodstvo zaveda kompleksnosti potreb in zahtev po integraciji civilno administrativnega dela upravne strukture in civilnih funkcionalnih strokovnjakov v svoje vrste v korist boljše podpore političnega odločanja in medresornega sodelovanja (Šteiner, Geder 2008). Ob tem, da ni skupne integracije ali oblikovanja obrambnega štaba<sup>5</sup>, je to majhna zahteva. Potreba po učinkovitem delovanju zahteva oblikovane vojaške in civilne strokovnjake na varnostno strateški ravni, ki na medresorski koordinaciji delujejo skupaj in enakopravno z drugimi predstavniki, brez »filtrov« civilnega uradništva v upravnem delu obrambne administracije MO.

Na zahodu poznamo kar nekaj organizacijskih rešitev za uspešno delovanje obrambnih organizacij, ko ima poveljujoči v vojski zakonsko urejen naziv načelnik obrambe, z zakonsko opredeljenimi pristojnostmi in integrirano strukturo, ki je na voljo za presojo in načrtovanje ter predvsem dajanje ustreznih nasvetov političnim odločevalcem.

<sup>4</sup> *Obrambna administracija obsega civilne uradnike upravnega dela ministrstva za obrambo in vseh preostalih zaposlenih v organih v sestavi.*

<sup>5</sup> *Obrambni štab predstavlja civilno-vojaško integracijo organizacije znotraj Ministrstva za obrambo, ki ima za cilj multifunkcionalno načrtovanje, da bi lahko vsi instrumenti moči države bili učinkovito vključeni in koordinirani med strateškim ocenjevanjem, načrtovanjem in učinkovito izvedbo MOM (celovit pristop)*

## 4 ANALIZA POVZETKA KLJUČNIH UGOTOVITEV SPOR 2009

Tudi pri nas je še veliko prostora za napredek na področju civilno-vojaškega vmesnika. Poročilo Povzetka ključnih ugotovitev SPOR 2009 za komuniciranje z zainteresiranimi javnostmi ponuja ugotovitev v poglavju o vojaški politiki, v katerem navaja, da se bosta novozastavljenim ciljem obrambne politike prilagodila tudi obseg in struktura obrambnega sistema. Določitev jasnejših razmerij med Direktoratom za obrambno politiko (DOP) in GŠ v smislu komplementarnega, integriranega, učinkovitega in racionalnega delovanja, vključno z odpravo podvajanja nekaterih nalog, bo zagotovilo jasnejše razumevanje pristojnosti in odgovornosti na področju izvajanja obrambne in vojaške politike.

Pri tem je jasno, da pisci izenačujejo notranjeorganizacijsko enoto ministrstva za obrambo z vojaškostrateško ravno poveljevanja vojske, kar je v nasprotju z vsemi do zdaj navedenimi ugotovitvami in ne zagotavlja temeljev za celovit in integriran pristop varnosti. Na drugi strani pa je spoznanje o potrebi obstoja integriranega, učinkovitega in racionalnega delovanja, kar nas lahko navdaja z optimizmom, da smo identificirali problem; le vemo ne, kako bi se ga lotili.

Poročilo usmerja v nadaljnji razvoj kriznega upravljanja na državni ravni in zahteva enotno sistemsko usmerjanje, ki bo omogočilo večjo stopnjo medsebojne usklajenosti in pripravljenosti za odzivanje na krize, zato je integracija tudi oboroženih sil kot enega od dejavnikov moči države izjemnega pomena. V zadnjem poročilo ločuje upravljanje na nacionalni ravni od upravljanja kriz v obrambnem sistemu, kar je v nasprotju s principi, navedenimi v članku.

Tudi današnje zakonske rešitve vključevanja vojaškega strateškega vrha so združene v nalogah načelnika Generalštaba kot članu sekretariata sveta za nacionalno varnost in članu sveta za nacionalno varnost, ne pa tudi državnega štaba obrambe, kar je primerljivejše z rešitvami ZDA, ki ima ločeno civilno-vojaško strukturo, vendar ne upravlja s funkcionalnim imperativom oboroženih sil. Zakonska ureditev in implementacija gresta tako v nasprotujoče si smeri, kar ne zagotavlja učinkovitega pristopa k tej problematiki kljub vse glasnejši potrebi po racionalizaciji in učinkovitosti.

Področje kriznega upravljanja RS ne odraža vseh teženj EU po izboljšanju civilno-vojaškega sodelovanja in integriranega načrtovanja. To priložnost zamudi tudi del, ki naslavlja obrambno načrtovanje, ki bo tako koordiniralo planske discipline in ne tudi zmogljivosti presoje ter operativnega načrtovanja.

V podporo potrebe po vzpostavitvi integrirane strukture so tudi ugotovitve poročila v poglavju Upravljanje obrambnega resorja.

Ugotovitev je, da se je v zadnjih letih organizacijska struktura MO konceptualno in vsebinsko premalo prilagajala spremembam v okolju oziroma spremenjenim potrebam ter možnostim. Spreminjala se je predvsem s količinskega zornega kota, saj se je predvsem povečevala z ustanavljanjem novih organizacijskih enot in

oblikovanjem dodatnih hierarhičnih ravni, ki pa praviloma niso prispevali k racionalizaciji in učinkovitosti delovanja resorja.

Ugotovitve različnih študij in analiz na MO so v preteklosti že dajale prednost celoviti integraciji do zdaj ostro ločenih in pogosto podvojenih civilnih in vojaških struktur na strateški ravni odločanja, vodenja in delovanja. Tako bi poleg smiselne integracije procesov zagotovili tudi ustrezno učinkovitost in racionalnost pri doseganju zastavljenih razvojnih ciljev ter zagotavljanju načrtovanih zmogljivosti SV in zmogljivosti sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Ugotovitve poročila o upravljanju upravno-administrativnega segmenta ugotavljajo, da v to niso prištevali GŠ. Po vzpostavitvi Poveljstva sil (PS) naj bi Generalštab večinoma ne izvajal več nalog poveljevanja in drugih izključno vojaških nalog, temveč so njegove naloge vse bolj uradniške oziroma upravno-administrativne. To je logična posledica vzpostavitve Poveljstva sil in delitve pristojnosti z Generalštabom, ki je bila izvedena tudi zato, da bi izvajalce izključno vojaških nalog v čim večji meri razbremenili izvajanja uradniških oziroma upravno-administrativnih nalog.

Te ugotovitve zavračajo civilno-vojaške odnose in razmerja, ki se vzpostavljajo na politični vojaškostrateški ravni ter zanemarjajo zaveze najvišjega vojaškostrateškega organa pri razvoju učinkovitosti in učinka tako razvoja oboroženih sil kot tudi delovanja v operacijah po svetu. Izpostavlja se dolžnost birokratske organizacijske strukture, ki se enači z vojaškostrateško ravnjo, in zanemari potrebe vojaškega in vojaško-civilnega nasveta političnim odločevalcem tako na področju obrambne politike kot tudi nacionalnovarnostnega sistema v celoti.

**Pristop in vsebinska različnost vojaškega ter civilnega nasveta političnim odločevalcem, kot je vzpostavljen v strukturah ministrstva, in njegovi mehanizmi slovenski javnosti niso popolnoma znani oziroma prepoznavni in jih do zdaj strokovna javnost ni raziskala.**

## 5 INTEGRIRANO DOLOČANJE

Bland (2001) pravi, da mora biti oblikovan formalen sistem delovanja vladnih ali ministrskih odborov, ki podpirajo oblikovanje konsenza med civilnimi avtoritetami, vojaškimi voditelji in najodgovornejšimi državnimi uslužbenci na strateški ravni. Tak sistem naj omogoča oblikovanje skupnega civilno-vojaškega nasveta za ministre. Omenjeni nasvet pripomore k oblikovanju politik vojaške podpore in lojalnosti, krepí vlogo oboroženih sil kot državotvornega subjekta ter olajšuje izvedbo opredeljenih nalog.

SPOR te vsebine ni v celoti povzema, razen navedbe predloga sedmih različic organizacije ministrstva v poglavju o upravljanju obrambnega resorja, ne navaja pa nobenih konkretnosti. Zanimivo, če pogledamo z vidika Zakona o obrambi, ki pripisuje vlogo funkcionalnega imperativa civilni oziroma pri nas upravno administrativni strukturi.

Pot do učinkovite strateške ocene mora obsegati enakopravno sodelovanje tako politične, administrativne, strokovne kot vojaške vodstvene strukture v dialogu na obrobju procesa odločanja. Pri tem mora priti do izmenjave različnega razumevanja, nasprotujočih si predpostavk, mnogokrat tudi skritih (tudi nevede) in različnih alternativnih rešitev strateškega analitičnega procesa in načrtovanja. Delovanje sistema oziroma institucionalno zaupanje je zaupanje v delovanje organizacijskih, institucionalnih in socialnih sistemov. Pravila igre morajo biti prepoznavna in vključujoča. Medosebni odnosi tudi na tem civilno-vojaškem vmesniku igrajo še posebej pomembno vlogo. V vojaškem smislu bi lahko rekli, da se uporablja filozofija poveljevanja z delegiranjem odgovornosti oziroma poslanstvom, pri katerem je treba povedati, kaj sta cilj in namera delovanja, neposredna izvedba pa se prepusti podrejenim (Furlan, 2006). Slednji način učinkovito deluje v vojaškem okolju oziroma ob izvajanju in sprejemanju vojaških odločitev med izvajanjem aktivnosti. To zahteva hitro prilagajanje in odločanje ob prisotnosti velike količine neznanck, kot je v korporacijskem okolju pomembna iniciativa, ki pa jo lahko dovolimo samo takrat, ko obstajata zaupanje in jasno razumevanje ciljev. Slednje zahteva popolnega in predanega človeka, ki se izoblikuje skozi sistem stalnega šolanja in urjenja, ki tako filozofijo podpira. Takšne vrednote in način delovanja so tudi značilnost predvsem evropskih sistemov.

**Sklep** Civilno-vojaški vmesnik zahteva določanje jasnih političnih ciljev in široko razumevanje načinov uporabe vojaških orodij v doseganju in načinih uresničevanja takšnih ciljev. Vsi morajo delovati iz istega in po možnosti enako razumljenega strateškega konceptualnega okvirja.

Organizacijska kultura ni le pomemben dejavnik v določanju funkcionalnega imperativa, temveč tudi v načinu izvedbe. Treba je vedeti, da vojaške organizacije praviloma oblikujejo norme in vrednote, ki se prilagodijo funkcionalnemu imperativu organizacije. Vojaška kultura je edinstvena v tem, da njene norme in vrednote izhajajo iz poskusa soočanja z nepredvidljivostjo in grozotami vojne (Burk, 1999).

Nasprotno ima birokracija organizacijsko bistvo in samoobrambni nagon ter precej funkcionalnih dejavnosti, ki jasno opredeljujejo, še bolj pa opravičujejo, njen obstoj (Lord, 1985). Projekti in cilji, ki jih take organizacije prevzemajo v imenu vlade in države, krepijo njihovo bistvo. Zanimivo je vedeti, da takšne organizacije še bolj spoštujejo jasnost nalog, saj lahko razširjanje področja privede do novih zahtev po koordinaciji in nadzoru od zgoraj, to pa je že »politično škodljivo«. Pri funkcionalnem imperativu vojske je to nasprotovanje nalogam, kot so bile mirovne in humanitarne operacije.

Prav zato je pomembno vprašanje, kdo definira funkcionalni imperativ.

**Vojaška, politična in socialna kultura se morajo spojiti v enoten koncept strateške kulture, ki določa vrednote celotnega državnega ustroja in razumevanje uporabe sile oziroma vojaških in civilnih orodij moči države.**

Takšno strateško kulturo določa šest dejavnikov (Lord, 1985): geopolitične nastavitve, vojaška zgodovina, mednarodni odnosi, politična kultura, ideologija in narava civilno-vojaških odnosov ter vojaške tehnologije (Lord v Longhurst, 2000, str. 303). Ta mora biti prisotna v vseh resorjih, ki se ukvarjajo z varnostjo, predvsem nacionalno varnostjo, in ne le v obrambnem resorju, kot je to običajno v Republiki Sloveniji.

Glede na dejstvo, da se objektivne zahteve strateškega konteksta spreminjajo, kakor je jasno nakazano v predlogu nove resolucije nacionalne varnosti RS, se mora temu prilagajati tudi funkcionalni imperativ vojaške organizacije. Tudi ta, če želi prevzeti norme in vrednote ter izkazovati lojalnost, mora biti skupno oblikovan ob enakopravnem sodelovanju vseh subjektov nacionalnovarnostnega sistema odgovornih. Vsak ima svojo subjektivno zaznavanje strateških potreb in nacionalnih prednosti.

Ob zdravih procesih in medsebojnih odnosih se lahko vojaška organizacija lažje prilagaja dnevnim potrebam politike in tako poveča svojo učinkovitost tudi na področjih operacij. V primerno oblikovanem civilno-vojaškem vmesniku se določajo politični cilji in odloča, kako se bodo izvedli. Recipročnost v skupnem prostoru ima pomembno vlogo pri dvigu medsebojnega razumevanja in zaupanja ter tudi oblikovanju osebnih vezi in čuta pripadnosti.

## Predlog

Integralni pristop k civilno-vojaškim odnosom lahko bolje pripravi vojaške organizacije na izzive današnjih kompleksnih operacij. **Tak obrambni štab** lahko hitro prilagodi funkcionalni imperativ in organizacijo političnim potrebam. Integrirane strukture zagotavljajo boljše vključitev poveljniške strukture na strateški ravni in »linije« poveljevanja MOM. To pomeni, da so vsi relevantni igralci (politični odločevalci, vojaki in upravne ter medresorske civilne ter mešane strukture in drugi strokovnjaki) koordinirani skozi integriran proces presoje, načrtovanja in izvedbe operacij. Temu rečemo celovit pristop oziroma celovit vladni pristop, ki omogoča, da so vsi instrumenti državne moči, vključno z vojsko, bolje pripravljeni na izzive sodobnega strateškega konteksta kompleksnih mednarodnih operacij in misij.

## Literatura

1. Ali, T., 2002. *Spopad fundamentalizmov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
2. Asseburg, M. and Kempin, R. (Eds.), 2009. *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Deffece*. Berlin: SWP Research Paper.
3. Aylwin-Foster, N., 2005. *Changing the Army for Counter-Insurgency Operations*. Fort Leavenworth, Kansas: Military Review.
4. Bland, D., 2001. *Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations*. Kingston, Ontario, Canada: *Armed Forcess and Society*, *Queen s University* 27(4): str. 525–540.
5. Burk, J., 1999. *Military Culture*, in L. Kurtz and E.J. Turpin (eds), *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*. San Diego, CA: Academic Press.
6. Crevelde, M. Van, 1991. *The Transformation of War*. New York: The Free Press.
7. Crevelde, M. Van, 2008. *The Changing Face of War: Combat from the Maine to Iraq*. Ney York: Ballantine.

8. Egnell, R., 2009. *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations: Wining the Peace*, Cass Military Studies. London: Routledge.
9. Friedman, L., 2006. *The Transformation of Strategic Affairs*, Adelphy Paper, No. 379. London: Routledge.
10. Furlan, B., 2008. *Strateške politične usmeritve za delovanje in razvoj SV*. Ljubljana: Bilten SV 08 10 4, GŠSV.
11. Furlan, Branimir in drugi, 2006. *Vojaška doktrina*. Ljubljana: Defensor.
12. Gilbert, F. In Large, C.D., 2001. *The End of the European era, 1890 to the Present*. New York, London: W.W. Norton Company.
13. Gray, C. S., 2005. *Another Bloody Century: Future Warfare*. London: Phoenix.
14. George, A. L. and Barnett, A., 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
15. Hammes, T. X., 2004. *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century*. St Paul, MN: Zenith Press.
16. Hoffman, F. G., 2006. «Peace Support Operations: The Next Revolution in Military Affairs». *Orbis*, Summer 2006, str. 395–411. <http://www.fpri.org/orbis/5003/hoffman.complexirregularwarfare.pdf>. 15. 5. 2010.
17. Huntington, S., 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
18. IISS, 2008. *Complex Irregular Warfare: The Face of Contemporary Conflict*. *Military Balance*, 105(1): str. 411–420.
19. Janowitz, M., 1960. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. NJ: The Free Press.
20. Jelušič, L., 2009. *Oblikovanje strategije sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in na misijah*. Ljubljana: Bilten SV 09 11 1, GŠSV.
21. Kaldor, M., 1999. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
22. Keegan, J., 1993. *A History of Warfare*. New York: Knopf.
23. Kladnik, T., 2006. *Slovenska partizanska in domobranska vojska*. Ljubljana: Defensor.
24. Laurier, W., 1988. *War and Diplomacy Across the Pacific*. Waterloo, Ontario, CA: University Press.
25. Longhurst, K., 2000. *The Concept of Strategic Culture in g. Kümmel and A.D. Prufert (eds). Military Sociology*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
26. Lord, C., 1985. *American Strategic Culture, Comparative Strategy*. New York: The Free Press 5(3): str. 269–293.
27. Millet, A. R., Murray, W. And Watman, K.H., 1986. *The Effectiveness of Military Organizations*. *International Security*, 11(1): str. 37–71.
28. Mockaitis, T. R., 2000. *From Counterinsurgency to Peace Enforcement: New Names for Old Games?*. London: Frank Cass.
29. Nielsen, S. C., 2005. »Civil Military Relations Theory and Military Effectiveness«. *Public Administration and Management* 10(2): str. 61–84.
30. Shaw, M., 2005. *The New Western Way of War: Risk Transfer War and Its Crises in Iraq*. Cambridge: Polity.
31. Smith, R., 2005. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. London: Allen Lane.
32. Summers, H.G., 1982. *On Strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War*. Novato, CA: Presidio Press.
33. Strachan, H., 2006. »Making Strategy: Civil-Military Relations After Iraq«. *Survival*, 48(3): str. 59–82.
34. Šteiner, A. in Geder, A., 2009. *Značilnosti sodelovanja SV v dosedanjih mednarodnih*

- vojaških operacijah in misijah. Ljubljana: Bilten SV 09 11 1, GŠSV.
35. AJP-3.4. Operacije kriznega odzivanja zunaj 5. člena (original februar 2005, slovenski prevod januar 2007, SVS STANAG 2180, prva izdaja januar 2007). Ljubljana: Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.
  36. Vom Berliner Kongress zum Ende Jugosawiens, 2009. *Militaroperationen und Partisanenkampf in Sudosteuropa*. Wien: Truppendiensten.
  37. UK Ministry of defence, 2006. *The Comprehensive Approach, Joint Discussion Note 4/05*.
  38. EDA's 2010 Annual Conference: "Bridging Efforts – Connecting Civilian Security and Military Capability Development", Brussels, 09 February 2010, <http://www.eda.europa.eu/newsitem.aspx?id=599>. 15. 5. 2010.
  39. <http://www.mors.si/index.php?id=5>. 15. 5. 2009.
  40. Resolucija o splošnem dolgoročnem programu opremljanja in razvoja SV, 2004. [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis\\_RESO37.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_RESO37.html). 15. 5. 2010.
  41. Strateški pregled obrambnega resorja <http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/SPOR2009.pdf>. 16. 5. 2009.
  42. Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2007 [http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/LP\\_MO\\_2007.pdf](http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/LP_MO_2007.pdf). 16. 5. 2009.
  43. Srednjeročni obrambni program 2007-2012 [http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/SOPR\\_2007-2012\\_cistopis.pdf](http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/SOPR_2007-2012_cistopis.pdf). 16. 5. 2009.
  44. Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2005 [http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/letno\\_porocilo\\_2005.pdf](http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/letno_porocilo_2005.pdf). 16. 4. 2009.
  45. Srednjeročni obrambni program 2005–2010.
  46. [http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/sop\\_2005\\_10.pdf](http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/sop_2005_10.pdf). 16. 4. 2009.
  47. <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24fd.pdf>. 15. 5. 2010.
  48. Center for Army Lessons Learned (2004) »On point: The United States Army in Operation Iraqi Freedom«, [www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/onpoint/intro.htm](http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/onpoint/intro.htm). 15. 5. 2010.