

STRATEŠKE POLITIČNE USMERITVE ZA DELOVANJE IN RAZVOJ SLOVENSKE VOJSKE

STRATEGIC POLITICAL GUIDELINES FOR THE OPERATIONS AND DEVELOPMENT OF SLOVENIAN ARMED FORCES

POVZETEK

Uresničevanje civilno-vojaških odnosov v demokratičnih družbah zahteva od nosilcev institucionalnega nadzora nad vojsko definiranje obrambne politike, nadzor nad obrambnimi viri, določanje poslanstva in nalog vojske ter usmerjanje njenega delovanja in razvoja. Strateške politične usmeritve so mehanizem za uveljavljanje civilnega nadzora. Imajo vlogo nadzora, vodenja (usmerjanja) in zagotavljanja virov. Po vsebini so lahko splošne ali posebne. Glede na namen razlikujemo usmeritve za delovanje in usmeritve za razvoj vojske. Analizi dokumentov nacionalne varnosti in dokumentov za načrtovanje razvoja vojske kažeta, da civilne avtoritete v Republiki Sloveniji izpolnjujejo teoretične obveznosti civilno-vojaških odnosov. Strateške politične usmeritve so hierarhično povezane, celovite in dajejo vojski potrebne odgovore, vendar so vsebinsko neuskklajene in nekatere nesodobne oziroma ne odražajo sedanjega varnostno-političnega okolja.

K L J U Č N E B E S E D E

Civilni nadzor, civilno-vojaški odnosi, strateške politične usmeritve, strateški dokumenti, razvoj vojske, delovanje vojske.

A B S T R A C T

Implementation of civil-military relations in democratic societies requires from civilian authorities, responsible for the institutionalized civilian control of armed forces, to define a defense policy, to control defense resources, to assign military missions and tasks, and to direct military operations and a development of an armed force. Strategic political guidelines are a mechanism for the implementation of civilian control, controlling and directing functions, and a function of providing resources. According to subject matter they can be divided to two groups: general guidelines and specific guidelines. According to purpose they can be put into two groups; those that direct operations of the armed forces and those that direct their development. The analysis of national security documents and development programs shows that civilian authorities in the Republic of Slovenia execute their obligations as expected in the theory of civil-military relations. Strategic political guidelines are comprehensive and give required answers and directions to the military. They are hierarchically linked but inconsistent. Some of them are obsolete and does not reflex an actual political-security environment.

K E Y W O R D S

Civilian control, civil-military relations, strategic political guidelines, strategic documents, development of armed forces, military operations.

UVOD

Temeljni namen vojske je zagotavljanje varnosti. Pri tem gre za zaščito ljudi (državljanov), demokratičnih vrednot in norm ter države in civilnih ustanov

(Grizold 2005: 186). Civilna družba pričakuje od vojske, da bo sposobna uresničiti svoje poslanstvo, da bo politično nevtralna, jasno svetovala na podlagi čimbolj profesionalne presoje in da bo družbeno odgovorna – da bo prispevala k razvoju družbe (Foster 2000)¹. Civilni nadzor nad vojsko je zgrajen na dveh stebrih. V prvem določajo cilje Vlade civilisti, še posebej na področju nacionalne varnosti, vojaki pa lahko sodelujejo le v razpravi o sredstvih, s katerimi bodo ti cilji doseženi. V drugem pa civilno vodstvo določa, kje so meje odgovornosti med cilji in sredstvi, med civilnimi in vojaškimi odgovornostmi (Kemp in Hudlin 1992: 7–26). Uveljavljanje civilnega nadzora zato ne pomeni samo preprečevanja njenega vmešavanja v politično sfero družbe oziroma prevzemanja vloge v družbi, za katero ni namenjena, temveč tudi obveznost in odgovornost »nadzornikov« do vojske.

Vojska potrebuje jasno opredeljeno nalogo in usmeritve za njeno izvedbo. Od institucij civilnega nadzora nad vojsko se pričakuje, da bodo opredelile obrambno politiko, imele nadzor nad viri, določile poslanstvo vojske ter odločale o njeni uporabi. Parlament navadno sprejema varnostne koncepte države, zakone s področja obrambe in obrambni proračun ter pregleduje, ali odobrava večjo nabavo orožja, vlada pa predlaga in izvaja varnostno politiko ter predlaga zakone in proračun² (Born 2003: 21–22).

Strateške politične usmeritve so mehanizem uveljavljanja civilnega nadzora nad vojsko. Izhajajo iz strateških dokumentov (strateških podlag), s katerimi določajo nosilci institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko sistem nacionalne varnosti in znotraj tega obrambni sistem, odredjajo vojaške naloge in ustvarjajo podlago za delovanje in razvoj vojske. Strateške politične usmeritve imajo trojno funkcijo: so nadzorni mehanizem, strateško vodilo (smerokaz) ter delivec virov. V vlogi nadzora določajo omejitve obsega in strukture vojske ter njene uporabe. Kot vodilo dajejo vojski smernice oziroma napotila, za katere naloge se mora pripravljati, določajo razloge in okoliščine uporabe vojske, kako naj se organizira in v kakšni smeri razvija. V vlogi dodeljevanja virov pa strateške politične

¹ Feaver meni, da je izziv civilno-vojaških odnosov, kako »pomiriti« vojsko, ki je dovolj močna, da naredi vse, kar civilisti od nje zahtevajo, z vojsko, ki je tako ubogljiva, da naredi samo tisto, za kar jo civilisti pooblastijo (Feaver 1996: 149).

² Civilne oblasti so odgovorne za določanje nacionalne strategije, nacionalnih virov, političnih ciljev in odločajo o vojni. Pri določanju vloge in poslanstva vojske ter pravil delovanja pa si odgovornost delijo z vojsko (Gibson in Snider 1993: 195). Po Huntingtonu so civilne avtoritete odgovorne za administrativno-fiskalno funkcijo, ki obsega načrtovanje proračuna, nabave, gradnje in materialno oskrbo, ter politično-strateško funkcijo, v kateri pa nosi delež odgovornosti tudi vojaško vodstvo (Huntington 1957: 428).

usmeritve politično zagotavljajo³, da bo imela vojska za uresničevanje svojega poslanstva in nadaljnji razvoj dovolj virov, oziroma določajo vire, s katerimi bo vojska v prihodnje razpolagala.

VRSTE IN LASTNOSTI STRATEŠKIH USMERITEV V SLOVENIJI

Strateške politične usmeritve so lahko splošne ali posebne. Splošne izhajajo iz dokumentov, ki opredeljujejo slovenski nacionalnovernostni sistem, obrambno strategijo in doktrino ter planske dokumente za razvoj Slovenske vojske. Splošne usmeritve se nanašajo na poslanstvo in naloge Slovenske vojske ter njeno strukturo v celoti. Posebne usmeritve so tiste, ki opredeljujejo del nalog ali del strukture Slovenske vojske ali pa se nanašajo na posamezne načine njenega delovanja in razvoja. Zgled posebnih usmeritev za razvoj Slovenske vojske so ministrove usmeritve za preoblikovanje in razvoj sistema vojaškega izobraževanja in usmeritve za sistem kariernih poti. V prvem primeru minister usmerja nadaljnji razvoj vojaškega izobraževanja in usposabljanja ter določa kratkoročne reorganizacijske spremembe do konca leta 2004 (MO 2003: 1–2)⁴, v drugem pa daje napotke za upravljanje kariere poklicnih pripadnikov Slovenske vojske in s tem vpliva na spremembe v kadrovskega sistemu v srednjeročnem obdobju do leta 2010 (MO 2004: 1–4).

Lastnosti strateških političnih usmeritev so, da jih določajo nosilci institucionalnega civilnega nadzora, ki niso vedno hierarhično povezani, in da izhajajo iz zakonodajne in izvršne veje oblasti, kar pomeni precejšnjo samostojnost pri oblikovanju usmeritev. Strateške podlage, ki jih sprejemajo, pa so hierarhično povezane oziroma so v hierarhičnem sosledju. Zato je, poleg usklajenosti z ustavnimi in zakonskimi podlagami ter nacionalnim in mednarodnim varnostno-političnim okoljem, ena glavnih zahtev, da so vsebinsko usklajene (konsistentne), ker le takšne dajejo jasne in nedvoumne smernice za delovanje in razvoj vojske.

ODGOVORNOST CIVILNIH AVTORITET ZA DAJANJE STRATEŠKIH USMERITEV

Skladno s slovensko ureditvijo civilno-vojaških odnosov so Državni zbor, Vlada, predsednik republike in minister za obrambo nosilci institucionalnega civilnega

³ Opredelitev razpoložljivih virov v strateških usmeritvah še ne pomeni, da jih bo vojska resnično imela. Vire zagotavljata Državni zbor in Vlada po posebnih postopkih in se določajo z različnimi dokumenti, npr. s Kadrovskim načrtom in Načrtom pridobivanja stvarnega premoženja, ki ju sprejemajo Vlada, Finančni načrt Ministrstva za obrambo ipd.

⁴ Eden izmed rezultatov je bilo oblikovanje Poveljstva za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje.

nadzora nad vojsko. To so civilne avtoritete, od katerih Slovenska vojska (SV) pričakuje usmeritve za delovanje in razvoj. Odgovornosti Državnega zbora izhajajo iz 92. člena Ustave RS, ki odloča o uporabi obrambnih sil, ter 124. člena, po katerem je sprejet zakon, s katerim se urejajo »vrsta, obseg in organizacija obrambe« državnega ozemlja in nadzira »izvajanje obrambe« (DZ RS 1991: 38, 50). Državni zbor je z 82. členom Zakona o obrambi določil, da bo sprejemal splošne dolgoročne programe razvoja in opremljanja Slovenske vojske (DZ RS 1994).

Obveznosti Vlade za oblikovanje strateških usmeritev na področju obrambe izhajajo iz 84. člena Zakona o obrambi, po katerem je pristojna za vodenje in nadzor obrambe države (prav tam), ter Zakona o Vladi RS, ki s 5. členom zahteva od Vlade usmerjanje državne uprave prek ministrov ter usmerjanje ministrov pri *izvajanju politike in izvrševanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov* (DZ RS 2005).

Minister za obrambo je skladno z 42. členom Zakona o obrambi odgovoren za odrejanje »razvojnih, organizacijskih, tehničnih in drugih ukrepov ter usmeritev«. Določa *planiranje ter letne usmeritve za načrtovanje operativnih, materialnih in organizacijskih priprav za uporabo vojske* (DZ RS 1994). Obveznost ministra, da usmerja Generalštab SV kot organ v sestavi⁵, izhaja tudi iz 23. člena Zakona o državni upravi (DZ RS 2002). Podrobnosti je minister predpisal s pravilnikom o načrtovanju, s katerim odreja nalogo *organizacijski enoti, pristojni za obrambo politiko*, da mu pripravi predloge *dolgoročnega obrambnega plana, smernic za izdelavo srednjeročnega programa, srednjeročnega programa in smernic za izdelavo poslovnega plana* Ministrstva za obrambo (MO 2005: 4–7).

Predsednik republike je na podlagi 102. člena Ustave RS vrhovni poveljnik obrambnih sil, vendar Ustava v 107. členu med njegove pristojnosti ne vključuje usmerjevanja sil, ki jim poveljuje. Izvršno moč nad silami, ki jim po ustavi poveljuje, pridobi predsednik le takrat, ko se Državni zbor ne more sestati (takrat lahko odloča o uporabi vojske (92. člen Ustave)) ali ko na predlog Vlade odloča o mobilizaciji Slovenske vojske (25. člen Zakona o obrambi). Predsednik RS tako nima nobenih neposrednih zakonskih odgovornosti za izdajo aktov vodenja in poveljevanja. Njegova vloga je presojevanje ministrovih *letnih usmeritev za načrtovanje operativnih, materialnih*

⁵ Skladno z 39. členom Zakona o obrambi je Generalštab SV organ v sestavi Ministrstva in najvišji vojaški strokovni organ za poveljevanje.

in organizacijskih priprav za uporabo vojske (DZ RS 1994), kar pomeni, da nima formalnih možnosti uveljavljanja svoje doktrinarne voditeljske vloge v vojski⁶. K obveznostim pridobitve predsednikovega mnenja je minister priključil še področje *oblikovanja politike dolgoročnega razvoja in opremljanja SV* (MO 1995: 2), kar pomeni, da minister pričakuje za izdelavo srednjeročnega programa predsednikovo mnenje tudi o prej omenjenih smernicah.

STRATEŠKE USMERITVE ZA DELOVANJE IN RAZVOJ VOJSKE

Strateške usmeritve izhajajo iz dveh skupin strateških dokumentov: (1) dokumenti, ki se nanašajo na nacionalnovarnostno politiko in obrambni sistem ter opredeljujejo naloge vojske (dokumenti nacionalne varnosti), in (2) dokumenti, ki usmerjajo razvoj vojske, njen obseg, organiziranost in opremljenost ter opredeljujejo vire (programski dokumenti). Prva skupina se nanaša na delovanje vojske, druga pa na njen razvoj. Glede na izvor jih lahko pogojno delimo na nacionalne, ker jih sprejemajo nacionalne civilne avtoritete, in na nadnacionalne, ker jih sprejemajo politične avtoritete zavezništev ali mednarodnih organizacij, h katerim spada Republika Slovenija. Delitev je pogojna zato, ker so nadnacionalne samo navidezno zunaj nacionalnega institucionalnega okvira in dajejo v javnosti pogosto zmoten občutek, da so odločitve v pristojnosti višjih organov (do tega pride tudi zaradi nespretnih izjav politikov)⁷. Vse t. i. nadnacionalne usmeritve so predhodno potrdili nacionalni predstavniki zakonodajne ali izvršne oblasti in v resnici predstavljajo nacionalne odločitve.

Na vsebino nacionalnih strateških dokumentov neposredno vplivajo strateški dokumenti Nata in Evropske unije. Znotraj Nata je temeljni dokument, ki vpliva na strateške usmeritve za delovanja vojske, Natov strateški koncept, ki ga sprejemajo predsedniki vlad na zasedanju Severnoatlantskega sveta. Določa strateško okolje, varnostne izzive in tveganja, naloge in namen zavezništva ter daje smernice za razvoj vojaških sil (NATO NAC 1999). Na

⁶ Od vrhovnega poveljnika lahko načelnik Generalštaba in poveljniki enot SV upravičeno pričakujejo, da bo skladno z vojaško doktrino znal in zmozel uresničevati svojo voditeljsko vlogo ter dal vojski usmeritve za uresničevanje poslanstva, ji določal prednosti ter jo znal motivirati. Zato bi zakonodajalec moral najti boljši način opredelitve vloge predsednika v odnosu do vojske, saj ta za zdaj obsega samo neobvezno presojo ministrovih aktov o delovanju in razvoju vojske, torej je predsednik v nekakšni svetovalni vlogi.

⁷ Izjave na način *to zahteva od nas Nato* zmotno sporočajo, da zahteve presegajo nacionalne pristojnosti in da bi znotraj države želeli drugače, vendar moramo izpolniti zahtevo organizacije, v katero spadamo. To seveda ne drži, saj takšne zahteve brez soglasja nacionalnih predstavnikov nikoli ne bi bilo.

vojaško doktrino vplivajo zavezniške doktrine uporabe in delovanja sil. Med njimi je temeljna doktrina združenega delovanja, ki določa načine uresničevanja strateškega koncepta zavezništva, načela operacij, načrtovanje in uporabo sil, poveljevanje in kontrolo in načine delovanja zavezniških sil (NATO MAS 1999). Na strateške usmeritve za razvoj vojske neposredno vplivajo sprejeti cilji sil v zavezništvu, ki jih na zasedanju Severnoatlantskega sveta potrjujejo ministri za obrambo. Cilji sil določajo ciljne zmogljivosti sil, stopnje pripravljenosti enot in zahteve (sposobnosti), ki jih morajo enote doseči (NATO DPC 2006). Med dokumenti Evropske unije vpliva na usmeritve za delovanje vojske Evropska varnostna strategija, ki jo sprejemajo predsedniki vlad na zasedanju Evropskega sveta (Penone 2005: 54). Strategija določa varnostno okolje, grožnje varnosti, strateške cilje in varnostno politiko ter daje usmeritve za njeno uresničevanje in za vojaške zmogljivosti (EU Council 2003). Temeljni dokument za usmerjanje razvoja Slovenske vojske je Glavni cilj 2010 (angl. *Headline goal*), ki med drugim določa ciljne sposobnosti delovanja sil EU v vseh operacijah kriznega upravljanja ter operativne zahteve za sile EU in roke uresničitve posameznih korakov pri doseganju zmogljivosti (EU GEARC 2004). V nadaljevanju bo analiza namenjena samo nacionalnim strateškim dokumentom, ki poleg nacionalne uresničujejo tudi skupno varnostno politiko zavezništev ali mednarodnih organizacij. Strateške usmeritve, ki izhajajo iz prve skupine strateških dokumentov (t. i. dokumenti nacionalne varnosti), so prikazane v preglednici 1. Na podlagi analize vsebine lahko ugotovimo, da pridobiva Slovenska vojska usmeritve za svoje delovanje iz njih. Tako lahko ugotovi, čemu je namenjena, za kakšne naloge se mora pripravljati, kako naj se organizira, v kakšnih okoliščinah se pričakuje njena uporaba in na kakšen način bo delovala. S tem izpolnjujejo nosilci institucionalnega nadzora nad vojsko del odgovornosti iz teorije civilno-vojaških odnosov ter zagotavljajo vojski potrebne politične usmeritve za njeno delovanje⁸. Glede na namen teh usmeritev lahko ugotovimo, da izpolnjujejo

⁸ S stališča opredeljevanja nacionalnovarnostnega sistema ter urejanja civilno-vojaških odnosov je pomembno, da vključujejo dokumenti za vojsko potrebne usmeritve oziroma odgovore, ki jih potrebuje. Ni pomembno, koliko dokumentov obstaja, čeprav je bilo v preteklosti precej razprav tudi o tem. Namen raziskave, ki jo je po naročilu MO opravil Obrambni raziskovalni center Fakultete za družbene vede, je bil med drugim ugotoviti, kateri dokumenti na področju nacionalne varnosti so potrebni in kako naj bodo hierarhično povezani. Skupina raziskovalcev je razvrstila dokumente glede na njihov namen na konstitutivne, predstavitvene, operativno-usmerjevalne in razvojne ter predlagala, naj ima Republika Slovenija: Resolucijo o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti, Strategijo nacionalne varnosti, Obrambno strategijo, Strategijo vojaške obrambe, Obrambno doktrino in Doktrino vojaške obrambe (Bebler 1999: 17–40).

vlogo vodila (smerokaza) za delovanje vojske, čeprav imajo tudi nekatere elemente nadzora⁹.

Preglednica 1: Strateške usmeritve za delovanje vojske

Izdajatelj	Dokument	Leto	Usmeritve
Državni zbor	Resolucija o strategiji nacionalne varnosti	2001	<ul style="list-style-type: none"> – nacionalni interesi, varnostno okolje, viri ogrožanja varnosti; – nacionalnovarnostna politika, obrambna politika; – sistem nacionalne varnosti, vojaška obramba, naloge SV;
Vlada	Obrambna strategija	2001	<ul style="list-style-type: none"> – varnostno okolje, viri ogrožanja varnosti, interesi na obrambnem področju; – strateški koncept obrambe RS, obrambni sistem; – vojaška obramba, naloge in organiziranost SV, poveljevanje v SV; – kadrovske in finančne viri, materialni viri in infrastruktura;
	Vojaška doktrina	2006	<ul style="list-style-type: none"> – varnostno okolje, viri ogrožanja varnosti; – uresničevanje strateškega koncepta Nata in EU; – vojskovalna moč, poslanstvo in naloge SV, vrste in organiziranost sil, poveljevanje; – zagotovitev možnosti za delovanje (viri, usposabljanje, opremljanje, pripravljenost ...); – načini in vrste delovanj (bojno, informacijsko, stabilizacijsko in podporno delovanje SV);
Predsednik republike			/nima predpisanih obveznosti izdajanja usmeritev za delovanje vojske/

Strateške podlage, iz katerih črpa vojska usmeritve za svoj razvoj, so v skupini programskih dokumentov (preglednica 2). S pomočjo teh dokumentov uresničujejo civilne avtoritete drugi del svoje odgovornosti do nadzorovanega – vojske: določajo njen obseg, strukturo, opremljenost, razvojne prednosti ter razpoložljive vire. V prejšnji skupini usmeritev je vojska dobila odgovor, zakaj obstaja in čemu je namenjena, v tej pa, kakšna naj bo (kakovostno in številčno) in s čim bo razpolagala. Zato so te usmeritve usmerjene v

⁹ Npr. opredelitev nalog in načina delovanja v Obrambni strategiji in Vojaški doktrini pomeni tudi omejitve (nadzor) – vojska se lahko pripravlja le za te naloge in ne za druge. Poleg tega Vojaška doktrina v poglavju 8.1 Pravila in omejitve delovanja vzpostavlja mehanizme nadzora nad delovanjem vojske.

izpolnjevanje kontrolne funkcije in opredeljevanje virov, čeprav dajejo tudi vodilo vojski za njen kakovostni razvoj in opredeljujejo naloge v prihodnosti.

Preglednica 2: Strateške usmeritve za razvoj vojske

Izdajatelj	Dokument	Leto	Usmeritve
Splošne usmeritve			
Državni zbor	Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske	2004	<ul style="list-style-type: none"> – strateško okolje; namen, poslanstvo in naloge SV; – izhodišča za razvoj in opremljanje SV, razvojni cilji, doseganje ključnih zmogljivosti; – doktrina delovanja SV, struktura SV; – sistem vojaškega izobraževanja in usposabljanja, kadrovski sistem, logistika; – program nabav in infrastruktura, prednostni sistemi in oprema; – obrambni izdatki in kadrovski viri;
Vlada	Srednjeročni obrambni program 2007–2012	2006	<ul style="list-style-type: none"> – razvojni cilji obrambnega sistema, obseg in struktura SV; – razvoj zmogljivosti (poslanstvo enot, ciljne zmogljivosti); – obrambna politika in načrtovanje, integracija v Nato in EU; – kadrovski viri in struktura SV; – delovanje SV doma in v operacijah – vzpostavitev zmogljivosti (glavna oprema, strelivo, infrastruktura), izvajanje ciljev sil; – tehnološki razvoj in znanstvenoraziskovalna dejavnost; – kadrovska struktura, usposabljanje, obrambni izdatki;
Minister za obrambo	Smernice za izdelavo srednjeročnega programa 2007–2012	2006	<ul style="list-style-type: none"> – izhodišča za razvoj obrambnega sistema, – razvojni cilji Slovenske vojske, – načrtovani viri;
	Usmeritve za izdelavo poslovnega načrta MO RS 2008–2009	2006	<ul style="list-style-type: none"> – poslanstvo in vizija razvoja MO RS, razvojni cilji; – usmeritve za načrtovanje, kadri v SV, preoblikovanje SV; – razvojne prednosti, ključne zmogljivosti in modernizacija SV; – razdelitev finančnih virov;
Predsednik republike			/presoja letne usmeritve za načrtovanje operativnih, materialnih in organizacijskih priprav za uporabo vojske/



Izdajatelj	Dokument	Leto	Usmeritve
Posebne usmeritve			
Minister za obrambo	Obvezne usmeritve za preoblikovanje in razvoj sistema VIU	2003	– izhodišča in cilji za preoblikovanje in delovanje sistema vojaškega izobraževanja in usposabljanja (VIU); – definiranje sistema VIU in struktura organov VIU; – pomembnejše naloge in roki pri dopolnjevanju sistema VIU do konca leta 2004;
	Obvezne usmeritve za sistem kariernih poti pripadnikov stalne sestave	2004	– namen in načela kariernih poti, karierni stebri; – podlage za načrtovanje kariernih poti; – usmeritve za podaljšanje pogodbenega razmerja; – roki in naloge do leta 2010;

LASTNOSTI STRATEŠKIH USMERITEV

Strateški dokumenti, iz katerih dobiva Slovenska vojska usmeritve za svoje delovanje in razvoj, morajo izpolnjevati zahteve po:

- hierarhičnem sosledju (sledijo od višje k nižji institucionalni ravni),
- sodobnosti (odražanje sedanjih varnostno-političnih razmer) in
- vsebinski usklajenosti (dopolnjevanje in dajanje jasnih usmeritev).

Hierarhično sosledje

Na podlagi analize nosilcev, ki sprejemajo usmeritve in njihove vsebine, lahko ugotovimo, da so te hierarhično povezane ter si sledijo po načelu od splošnega k posebnemu. V skupini nacionalnovarnostnih dokumentov je temeljni dokument resolucija Državnega zbora, ki določa nacionalnovarnostno in obrambno politiko, varnostno okolje in grožnje ter vojaško obrambo (DZ RS 2001: 2–11). Na obrambnem področju uresničuje Vlada resolucijo z Obrambno strategijo, kjer med drugim opredeljuje strateški koncept obrambe in obrambni sistem, vojaško obrambo, naloge in organiziranost SV ter vire (Vlada RS 2001: 5–19). Vlada je tudi sprejela Vojaško doktrino in s tem določila *načelna stališča o organiziranju, uporabi in delovanju Slovenske vojske pri vojaški obrambi države in izvajanju drugih nalog, s katerimi se uresničuje obrambna strategija Republike Slovenije* (Furlan 2006: 7). Glede na vsebino so ti dokumenti in iz njih izhajajoče usmeritve v hierarhičnem sosledju, s stališča izvora pa ne povsem. Vlada namreč sprejema dva dokumenta, strategijo in doktrino, čeprav

je skladno z 42. členom zakona o obrambi minister tisti, ki je pristojen za predpisovanje vsebin, ki jih določa vojaška doktrina¹⁰. S tem prevzema Vlada del ministrovih obveznosti oziroma ta ne izpolnjuje vseh zakonskih pristojnosti za vodenje vojske.

Podobne ugotovitve veljajo tudi za skupino programskih dokumentov.

Dokumenti si vsebinsko hierarhično sledijo. Najvišje v hierarhiji je resolucija Državnega zbora RS o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja SV, ki daje izhodišča za razvoj vojske in določa potrebne vire (DZ RS 2004). Na nižji ravni uresničuje Vlada resolucijo s Srednjeročnim obrambnim programom, s katerim določa podrobne usmeritve za razvoj zmogljivosti, uresničevanje ciljev sil, opremljanje in usposabljanje ter opredeljuje kadrovske in finančne vire (Vlada RS 2006). Logično sosledje zaključuje minister, ki z letnimi usmeritvami za poslovno planiranje uresničuje Srednjeročni obrambni program (MO RS 2007). Vendar je tudi v tej skupini hierarhični nered. Tako kot v prejšnji skupini dokumentov prelaga minister del odgovornosti na Vlado, ki sprejema Srednjeročni obrambni program. To je sicer po Zakonu o obrambi in 14. členu Pravilnika o planiranju na MO (MO 2007: 5) v pristojnosti ministra. Skladno s 5. členom Zakona o Vladi se od Vlade pričakujejo *smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov* in ne sprejemanje srednjeročnih programov (DZ RS 2005). Zato bi bilo pričakovati, da Vlada sprejema smernice za izdelavo srednjeročnega programa, ki jih sicer skladno s 13. členom pravilnika izdaja minister. To pomeni, da daje minister smernice za dokument, ki ga sprejema Vlada. Druga hierarhična neuskklajenost je predpisovanje dolgoročnega obrambnega programa, ki *vključuje splošni dolgoročni program razvoja in opremljanja SV*¹¹. To pomeni, da bi morala obstajati dva dolgoročna programska dokumenta – prvi na ravni Državnega zbora in drugi na ravni Ministrstva za obrambo.

Sodobnost

Že hitra analiza časovnega poteka sprejemanja dokumentov, ki dajejo strateške usmeritve za delovanje SV, pokaže njihovo nesodobnost (slika 1). Resolucija o strategiji nacionalne varnosti in Obrambna strategija sta npr. iz leta 2001. To ne bi smelo biti težavno, vendar se je v tem času veliko

¹⁰ »Vojaška doktrina je najvišji vojaškostrokovni dokument« (Furlan 2006: 7). »Skladno z drugim odstavkom 42. člena Zakona o obrambi določa minister vojaško strokovno literaturo, izdaja strokovna navodila in ureja druga upravna in strokovna vprašanja organizacije ter dela vojske.« (DZ RS 1994)

¹¹ 11. člen pravilnika o planiranju v MO RS.

spremenilo v varnostno-političnem okolju Republike Slovenije. S tega stališča sta dokumenta nesodobna¹², saj ne dajeta kakovostnih podlag za usmerjanje vojske. To je najočitneje tam, kjer dokumenta določata kot enega od strateških ciljev vključitev v Nato in EU¹³. Polnopravno članstvo v Natu in EU je že dlje časa dejstvo. S tem so opredeljene vloga SV v sistemu kolektivne varnosti ter obveznosti, ki izhajajo iz članstva v teh organizacijah. Težavo nesodobnosti strateških podlag blaži Vojaška doktrina, ki opredeljuje sedanjo varnostno in politično okolje ter omenja vlogo SV pri uresničevanju strateškega koncepta Nata ter Evropske varnostne in obrambne politike (Furlan 2006: 12–14). Resolucija in strategija sta potrebni celovite prenove in morata umestiti sistem nacionalne varnosti v sedanjo varnostnopolitično situacijo ter jo povezati s sistemom kolektivne varnosti. Vsebinska zastarelost posredno kaže na neizpolnjevanje obveznosti nosilcev institucionalnega nadzora nad vojsko in njihovo morebitno nerazumevanje pomena urejenosti nacionalnovarnostnega sistema, čeprav sta se tako Državni zbor kot Vlada pri sprejemanju dokumentov obvezala, da ju bosta po potrebi dopolnjevala¹⁴. To je povezano z učinkovitostjo delovanja Ministrstva za obrambo, ki je predlagatelj gradiv za Vlado, in pristojnega delovnega telesa Državnega zbora – Odbora za obrambo, ki obravnava obrambna vprašanja¹⁵.

Dokumenti, ki dajejo strateške usmeritve za razvoj vojske, so na splošno sodobni in odražajo varnostnopolitično situacijo ter položaj Republike Slovenije v mednarodnem okolju. Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja SV (ReSDPRO) je Državni zbor sprejel po vstopu v Nato in EU. Poleg tega je bila Republika Slovenija v tem času že vključena v načrtovanje sil zavezništva¹⁶ (slika 1). Zato so na primer obveznosti do zavezništva vključene

¹² Temeljno merilo ocenjevanja sodobnosti usmeritev je umeščенost ali povezljivost njihove vsebine s sodobnim politično-varnostnim okoljem Republike Slovenije. Poleg tega so merila tudi povezljivost s sedanjimi nacionalnimi interesi na varnostnem in obrambnem področju, sprejete obveznosti v zavezništvih in mednarodnih organizacijah, spremembe razvojnih ciljev ipd.

¹³ »Strateški interes Republike Slovenije je: /.../ vključevanje v Evropsko unijo in NATO (DZ RS 2001: 1).«
 »Cilji RS na obrambnem področju so: /.../ vključitev v Nato in EU (Vlada RS 2001: 5).«

¹⁴ »Uresničevanje te resolucije bo na podlagi pristojnosti: »/.../ spremljal Državni zbor RS neposredno in prek pristojnih delovnih teles ter jo dopolnjeval.« (DZ RS 2001:13) »Vlada bo spremljala uresničevanje te obrambne strategije in jo po potrebi dopolnjevala in spreminjala skladno s spremembami v varnostnem okolju. Pri tem se bosta upoštevala tudi dinamika preoblikovanja obrambnega sistema in še posebej Slovenske vojske ter potek vključevanja države v Nato in EU« (Vlada RS 2001: 25).

¹⁵ Ministrstvo za obrambo je sicer v preteklosti pripravilo besedili za posodobitev strategije nacionalne varnosti in resolucije o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, vendar je postopek obravnave na Vladi zaradi neznanih razlogov zastal in ju parlament nikoli ni obravnaval.

¹⁶ 15. marca 2004 je bil v obravnavo v Natu posredovan osnutek ciljev sil za Republiko Slovenijo (NATO DRC 2004).

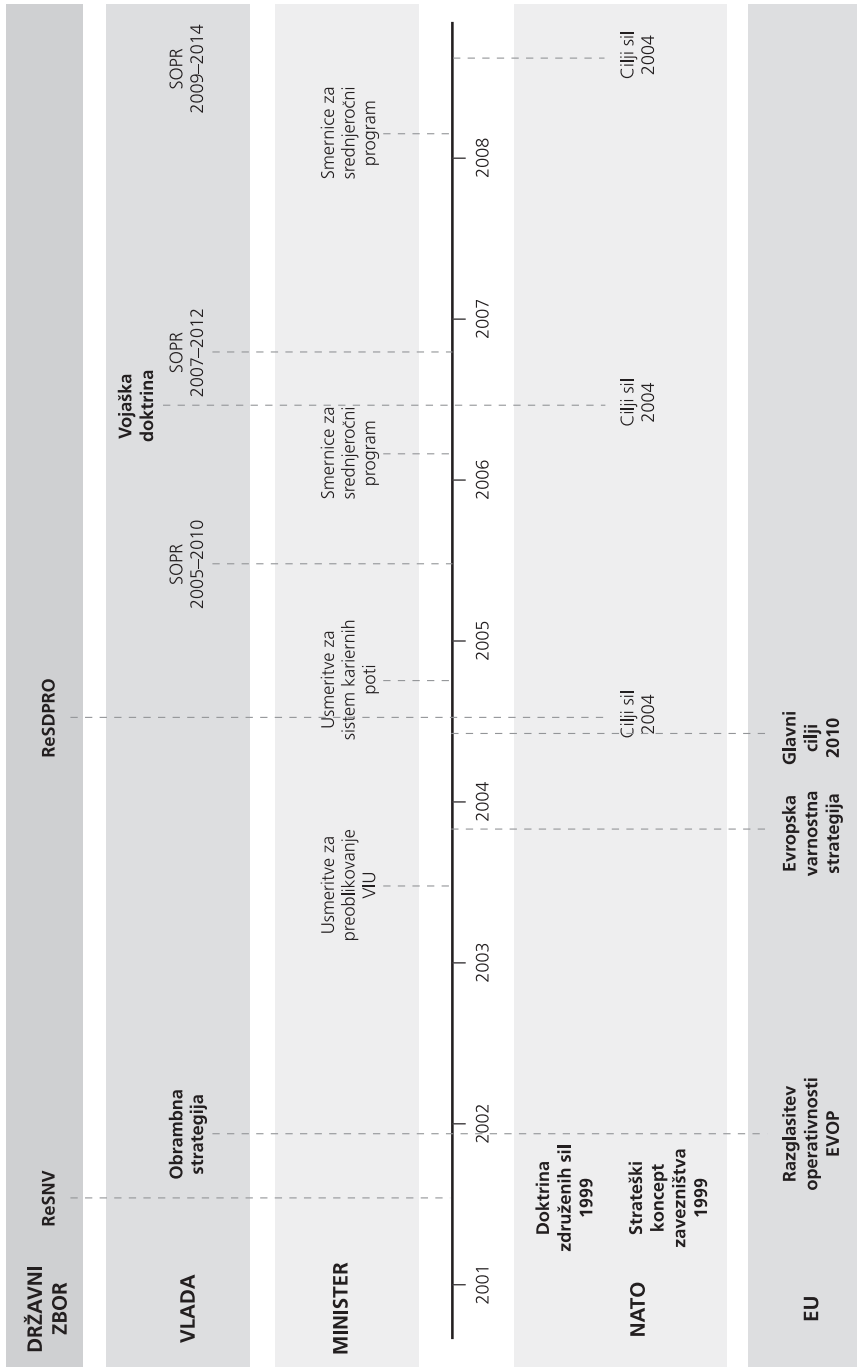
med razvojne cilje SV do leta 2015 (DZ RS 2004: 4). Prav tako sta sodobna dokumenta Srednjeročni obrambni program (SOPR) in Usmeritve ministra za planiranje, ki uresničujeta resolucijo Državnega zbora in se redno posodabljata skladno s sprejemanjem ciljev sil v Natu, potekom preoblikovanja vojske in razpoložljivostjo virov. Potreba po posodobitvi resolucije Državnega zbora je nastala šele leta 2008 s sprejetjem ciljev sil 2008, ki obsegajo obdobje do leta 2018. Resolucija namreč pokriva obdobje do leta 2015, kar pomeni, da Vlada in minister nimata stališča Državnega zbora za razvoj vojske med leti 2015–2018 oziroma da so v zavezništvu sprejete obveznosti, ki se nanašajo na razvoj vojske, še preden so bile zajete v najvišji programski dokument države na obrambnem področju.

Na sliki 1 je prikazan časovni potek sprejemanja strateških usmeritev v okviru institucij nacionalnega političnega sistema ter v zavezništvu in EU. Med drugim je razvidno periodično posodabljanje usmeritev za razvoj vojske (SOPR, Cilji sil) in zaostajanje temeljnih dokumentov nacionalnega varnostnega sistema – strategije nacionalne varnosti in obrambne strategije.

Vsebinska usklajenost

Vsebina strateških usmeritev daje uporabniku – Slovenski vojski jasne in nedvoumne informacije o svojem namenu, nalogah, strukturi, načinu delovanja in smereh ter prednostih razvoja. Analiza dokumentov na področju nacionalne varnosti kaže, da so ti vsebinsko razvrščeni od splošnega k posebnemu oziroma vsebina usmeritev odraža namen dokumenta. Vsebinsko neuskklajeni sta Obrambna strategija in Vojaška doktrina, kar je posledica že prej omenjene nesodobnosti strategije, ki ne upošteva vključenosti RS v zavezništvo in EU. Razlike so najbolj očitne pri organiziranosti SV (preglednica 3) in poveljevanju, kjer na primer strategija ne omenja nobene povezave s sistemom poveljevanja zavezniškimi silami, doktrina pa podrobno obravnava umeščenost SV v strukturo zavezniških sil na strateški, operativni in taktični ravni.

Slika 1: Pregled izdajanja strateških usmeritev



- ReSNV – Resolucija o strategiji nacionalne varnosti
- ReSDPRO – Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske
- SOPR – Srednjeročni obrambni program
- EVOP – Evropska varnostna in obrambna politika

Preglednica 3: Vsebinska neuskklajenost strateških usmeritev

	Obrambna strategija 2001	Vojaška doktrina 2008
Organiziranost Slovenske vojske	<i>glede na namen:</i> – sile za posredovanje – glavne sile – dopolnilne sile <i>glede na popolnjevanje:</i> – poklicne (A) – poklicno jedro, vojaki na služenju in rezerva (B) – rezerva (R) <i>glede na pripravljenost:</i> – do 30 dni – do 90 dni – do 180 dni	<i>glede na namen:</i> – bojne skupine – odzivne sile – prostorske sile – skupne združene namenske sile <i>glede na sposobnost:</i> – premestljive – nepremestljive <i>glede na pripravljenost:</i> – do 90 dni – do 181 dni – nad 365 dni

Tako kot pri analizi sodobnosti dokumentov, ki se nanašajo na načrtovanje razvoja SV, lahko tudi v tem primeru ugotovimo bistveno boljše vsebinsko usklajenost usmeritev za razvoj vojske od tistih, ki se nanašajo na njeno delovanje. To je zaradi že prej omenjene kakovosti resolucije Državnega zbora, ki upošteva naše obveznosti do zavezništva, ter pripravljavcev SOPR in usmeritev ministra, ki povzemajo usmeritve Državnega zbora in jih usklajujejo z dokumenti o ciljnih sil, ter projekcij razpoložljivosti kadrovskih in finančnih virov. Vsebinske neuskklajenosti spadajo k podrobnostim in izhajajo iz dejstva, da je resolucija Državnega zbora preveč podroben dokument oziroma ni tisto, kar bi moral biti po definiciji – splošni program¹⁷. Državni zbor je namreč preveč natančno opredelil ciljne zmogljivosti, kadrovsko strukturo in vojaško opremo ter s tem omejil manevrski prostor Vladi in ministru oziroma ju prisilil v odstopanje od usmeritev. Dejstvo je, da se Vlada in minister morata prilagajati razpoložljivim virom in obveznostim v EU in Natu ter doseženemu stanju razvoja Slovenske vojske in temu primerno prilagajati vsebino SOPR ter usmeritev za načrtovanje. Nekatere

¹⁷ Nekatere navedbe niso splošne, saj podrobno opredeljujejo opremo, organiziranost ali številčnost vojske in s tem presegajo namen resolucije oziroma vlogo zakonodajne veje oblasti. Na primer: »Slovenska vojska bo imela tri motorizirane bataljone ...« (DZ RS 2001: 8). »Srednja bojna kolesna vozila (135) z integriranim topom za prevoz vojakov in izvidovanje ter vozila za ognjeno podporo. Vozila bodo predstavljala osnovno bojno sredstvo motoriziranih bataljonov ...« (prav tam: 19). Leta 2015 bo v pogodbeni rezervi SV: »/.../ 344 častnikov, 1032 podčastnikov in 4124 vojakov.« (prav tam: 25).

neuskklajenosti so prikazane v preglednici 4, v preglednici 5 pa so razvidne podrobnosti v resoluciji Državnega zbora na področju opremljanja.

Preglednica 4: Nekaterne neuskklajenosti med usmeritvami Državnega zbora in Vlade

ReSDPRO	SOPR 2007–2012
obrambni izdatki 2 % BDP do leta 2008	obrambni izdatki 2 % BDP v letu 2009
3 motorizirani bataljoni, ki bodo dosegli končne operativne zmogljivosti 2006, 2007 in 2009	3 motorizirani bataljoni, ki bodo dosegli končne operativne zmogljivosti 2006, 2009 in 2011
dva oklepna bataljona (oklepni in oklepno-mehanizirani bataljon)	en oklepni bataljon
prednostna nabava raketnega sistema zračne obrambe srednjega dosega	težišče modernizacije je raketni sistem zračne obrambe kratkega dosega
do leta 2015 nabava 12 helikopterjev	posodabljanje in opremljanje helikopterjev ter nabava šolskega helikopterja
vojašnica Murska Sobota ni na seznamu perspektivnih vojašnic	do leta 2012 bo v Murski Soboti nova vojašnica
v projekciji stalne sestave SV so častniki, podčastniki, vojaki in civilne osebe	v projekciji stalne sestave SV so častniki, višji vojaški uslužbenci, podčastniki, nižji vojaški uslužbenci in vojaki
leta 2008 bo v SV 1160 častnikov in 2000 podčastnikov stalne sestave	leta 2008 bo v SV 1250 častnikov in 1840 podčastnikov stalne sestave

S podrobno opredelitvijo glavne opreme (preglednica 5) prevzema Državni zbor od ministra del pristojnosti, ki jih ima na podlagi 42. člena Zakona o obrambi, in mu postavlja omejitve pri uveljavljanju odgovornosti ob vodenju vojske¹⁸.

¹⁸ Drugi odstavek 42. člena Zakona o obrambi: »Minister določa /.../ opremljanje, vrsto oborožitve in druge vojaške opreme, ki jo uporablja vojska ...«.

Preglednica 5: Podrobna opredelitev opreme v resoluciji Državnega zbora

Vrsta oborožitve ali opreme	Število kosov
hitra patroljna ladja	2
srednja bojna kolesna vozila	135
lahka kolesna oklepna vozila	85
baterija raketnih sistemov zračne obrambe kratkega dosega	3
radar dolgega dosega	2
večnamenska terenska vozila	okoli 400
lahka terenska tovorna vozila	300
srednja terenska tovorna vozila	300
težka terenska tovorna vozila	100
vozila za povečanje premičnosti	140
taktični poveljniško-nadzorni sistem	1
baterija raketnega sistema zračne obrambe srednjega dosega	1
transportno letalo	2
helikopterji za podporo iz zraka	12
večnamenski helikopterji	15
srednji transportni helikopterji	4

SKLEP

V Republiki Sloveniji izpolnjujejo nosilci institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko svoj del odgovornosti skladno s teorijo civilno-vojaških odnosov, ki je značilna za demokratične družbene ureditve. Strateške politične usmeritve zagotavljajo kakovostne podlage za delovanje in razvoj vojske. Slovenska vojska ima jasno opredeljeno vlogo v sistemu nacionalne varnosti, določene poslanstvo in naloge, organiziranost in načine delovanja ter cilje in razpoložljive vire za svoj razvoj.

Strateške politične usmeritve so vsebinsko celovite, hierarhično povezane, vendar vsebinsko neusklanjene in nesodobne, s čimer odpirajo možnosti

napačnega ali dvoumnega razumevanja prejemnika – Slovenske vojske. V nekaterih primerih vsebina strateških usmeritev ne ustreza ravni, na kateri se sprejema, ali pa z vsebino dajalec usmeritev posega v pristojnosti drugega. Za odpravo neuskklajenosti oziroma izboljšanje ureditve strateških usmeritev, ki se nanašajo na nacionalnovarnosti sistem in programiranje razvoja vojske, bi bilo treba uresničiti nekatere predloge:

Državni zbor RS

1. Sprejeti novo Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti (umestiti jo v sedanjo varnostnopolitično okolje, povezati s sistemom kolektivne varnosti).
2. Sprejeti novo Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske (opredeliti razvoj do leta 2020 in vsebino prilagoditi namenu dokumenta in pristojnostim Državnega zbora).
3. Sprejeti spremembe Zakona o obrambi (opredeliti način uresničevanja poveljniških funkcij vrhovnega poveljnika – strateškega voditelja).

Vlada RS

4. Sprejeti novo obrambno strategijo (umestiti v sedanjo varnostnopolitično situacijo, upoštevati strateške koncepte Nata in EU).
5. Sprejeti smernice za srednjeročno obrambno načrtovanje.

Minister za obrambo

6. Spremeniti pravilnik o planiranju na MO (omejiti vsebino na procese, ki se dogajajo na ministrstvu oziroma so v pristojnosti ministra).
7. Prenehati pošiljati v vladne postopke dokumente, za katere je pristojen minister.
8. Dopolniti navodilo za izvrševanje predsednikovih obveznosti na obrambnem področju (opredeliti usmeritve, ki jih daje vojski vrhovni poveljnik).

Prenova strateških usmeritev s ciljem njihovega posodabljanja in zagotovitve vsebinske usklajenosti ter povezljivosti bi morala biti ena od prednostnih nalog na Ministrstvu za obrambo v prihodnjem kratkoročnem obdobju. Zahteva akcijski načrt, ki bi, poleg rokov priprave predlogov strateških dokumentov

za obravnavo in sprejem v Državnem zboru in Vladi, določil naloge za pripravo strokovnih podlag, ki bi jih izvedli organi v sestavi, Generalštab SV in Obveščevalno-varnostna služba, ter nosilce priprave teh dokumentov na Ministrstvu za obrambo oziroma v Direktoratu za obrambno politiko.

VIRI

- Anton BEBLER, 1999: Hierarhija dokumentov na področju nacionalne varnosti v Republiki Sloveniji – poročilo. Ljubljana: Obramboslovni raziskovalni center, FDV.*
- Hans BORN, 2003: Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem: načela, mehanizmi in praksa. Ženeva: Centre for the Democratic Control of Armed forces.*
- DZ RS, 1991: Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/91.*
- DZ RS, 1994: Zakon o obrambi. Uradni list RS, št. 82/94.*
- DZ RS, 2001: Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije. Uradni list RS št. 56/01.*
- DZ RS, 2002: Zakon o državnih upravi. Uradni list RS, št. 52/2002.*
- DZ RS, 2004: Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske. Uradni list RS, št. 89/04.*
- DZ RS, 2005: Zakon o Vladi Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 24/05.*
- EU COUNCIL, 2003: A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Bruselj.*
- EU GEARC, 2004: Headline Goal (2010). Bruselj.*
- Peter D. FEAVER, 1996: The civil-military problematique: Huntington, Janowitz and the question of the civilian control. Armed forces & Society, vol. 23, no. 2, 149–178.*
- Gregory D. FOSTER, 2000: Civil-military gap: what are the ethics? Proceedings. U.S. Naval institute.*
- Branimir FURLAN, 2006: Vojaška doktrina. Ljubljana: PDRIU, MO RS.*
- Christopher P. GIBSON, Don M. SNIDER, 1993: Civil-military relations and the potential influence: a look at the national security decision-making process. Armed forces & Society, vol. 25, no. 2, 193–218.*
- Anton GRIZOLD, 2005: Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju. Ljubljana: FDV.*
- Samuel HUNTINGTON, 1957: The soldier and the state. The teory and politics of civil-military relations. 13. izdaja, 1998. Massachusetts: Harward university press.*
- Kenneth W. KEMP, Charles HUDLIN, 1992: Civil supremacy over the military: its nature and limits. Armed forces & Society, vol. 19, no. 1, 7–26.*
- MO RS, 1995: Navodilo za izvrševanje obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju. Št. 806-01-268/95, 24. 10. 1995.*
- MO RS, 2003: Obvezne usmeritve za preoblikovanje in razvoj sistema vojaškega izobraževanja in usposabljanja v Slovenski vojski. Št. 811-01-1/2003-31, 14. 7. 2003.*
- MO RS, 2004: Obvezne usmeritve za sistem kariernih poti pripadnikov stalne sestave Slovenske vojske. Št. 180-02-4/2004-7, 1. 10. 2004.*
- MO RS, 2005: Pravilnik o planiranju v Ministrstvu za obrambo. Št. 017-02-15/2003-31, 23. 12. 2005.*
- MO RS, 2006: Smernice za izdelavo srednjeročnega programa za obdobje od 2007 do 2012. Št. 803-1/2006-20, 23. 3. 2006.*
- MO RS, 2007: Usmeritve za izdelavo poslovnega plana Ministrstva za obrambo za leti 2008 in 2009. Št. 803-6/2007-7, 26. 6. 2007.*
- NATO DRC, 2004: 2004 Draft Force Goals. Slovenia. Bruselj.*

NATO DPC, 2006: 2006 Force Goal Update. Slovenia. Bruselj.

NATO MAS, 1999: Allied Joint Doctrine AJP-01. Bruselj.

NATO NAC, 1999: The Alliance's Strategic Concept. Washington D.C.

Fabien PENONE, 2005: Brief Guide to the European Security and Defense Policy (ESDP).

Bruselj: French Delegation to EU PSC.

VLADA RS, 2001: Obrambna strategija. Št. 820-00/2001-1, 20. 12. 2001.

VLADA RS, 2006: Srednjeročni obrambni program 2007–2012. Št. 803-2/2006-58, 27. 11. 2006.