

## NEUČINKOVITOST VOJSKE KOT POKAZATELJ NEUSTREZNEGA CIVILNEGA NADZORA (1)

## INEFFECTIVENESS OF THE MILITARY AS AN INDICATOR OF INAPPROPRIATE CIVILIAN CONTROL (1)

**Povzetek** Temeljni namen civilnega nadzora nad vojsko je preprečevati njuni neželjeno (nedemokratsko) vlogo in vedenje. V ta namen izvajalci nadzora uporabljajo mehanizme, ki morajo po eni strani zagotoviti pogoje za popolno podrejenost vojske civilnim oblastem, po drugi pa omogočiti pogoje, da lahko izpolnjuje svojo vlogo in poslanstvo v družbi. V demokratičnih družbah vojske ne pomenijo notranje grožnje, zato številni avtorji poudarjajo skrb za preudarno uporabo mehanizmov nadzora. Ti lahko negativno vplivajo na učinkovitost vojske za uresničevanje njenega poslanstva, s tem pa lahko tudi ogrožajo nacionalno varnost. Avtor v prispevku analizira odgovornost civilnih oblasti za učinkovitost vojske ter predlaga analitični model, ki omogoča ugotavljanje vzročno-posledične povezave med nadzorom in učinkovitostjo. V ta namen je oblikoval definicijo učinkovitosti in strukturo analize, ki vodi do odgovora na vprašanje, ali civilni nadzor podpira ali ovira vojsko pri doseganju učinkovitosti, nujne za uresničevanje njenega poslanstva.

**Ključne besede** *Civilni nadzor, učinkovitost vojske, mehanizmi civilnega nadzora.*

**Abstract** The prevention of undesirable (undemocratic) role and behavior of the military within the society is the main purpose of civilian control of armed forces. Civilian authorities use different mechanisms, on the one hand, to secure conditions for complete subordination of the military to civilian authorities, and, on the other hand, to enable prerequisites for the military to implement its role and mission within the society. Militaries no longer represent a threat to modern democracies. Therefore, many authors emphasize a need for a prudent application of control mechanisms, since they may have a negative impact on military effectiveness and may consequently threaten national security. The author analyses civilian responsibility for military effectiveness. He offers an analytical model that enables the identification of causal link between civilian control and military effectiveness. For this purpose, he develops a definition of

military effectiveness, and recommends the structural analysis that can lead to an answer to whether the civilian control supports or hinders the military in achieving the required effectiveness when implementing its mission.

**Key words** *Civilian control, military effectiveness, civilian control mechanisms.*

**Uvod** Civilni nadzor je dejavnost civilnih oblasti za ohranjanje prevlade nad vojsko, preprečevanje neželene vloge vojske v družbi in za vzdrževanje stabilnih civilno-vojaških odnosov. Pri tem gre za nadzor nad institucionaliziranim nasiljem (Jelušič, 1998) ali nad latentno grožnjo družbi (Betz, 2004), za povečanje zaščitne vrednosti, ki jo daje vojska, ob hkratnem zmanjševanju tveganja prisile (Boene, Bredow in Dandeker, 1999) ter za doseganje čim večje varnosti s čim manj žrtvovanja drugih družbenih vrednot (Huntington, 1957).

Civilni nadzor je odvisen od metod, ki jih civilne oblasti uporabljajo pri mehanizmih nadzora, in od načina, kako uspešno uravnavajo zahtevo po vojaški podrejenosti z zahtevo po sposobni vojski, ki bo zagotovila varnost države. Odvisen je tudi od tega, kako obe strani v civilno-vojaškem odnosu izpolnjujeta svoj del odgovornosti. Na splošno civilisti gledajo na nadzor s stališča podrejenosti in politične nevtralnosti, vojaki pa s stališča učinkovitega uresničevanja poslanstva in svobode delovanja (strokovne avtonomnosti).

Za demokratične civilno-vojaške odnose je značilno, da vojska ne pomeni »tradicionalne« grožnje za politiko. Mehanizmi nadzora ji onemogočajo, da bi prevzela nedemokratično vlogo v družbi, zato preprečevanje vojski, da bi prevzela upravljanje države, danes ni več osrednja skrb demokratičnih civilno-vojaških odnosov, temveč so v ospredju vprašanja o vlogi vojske pri oblikovanju zunanje politike, okoliščine njene uporabe, oblikovanje najbolj primerne vojaške organizacije glede na pričakovane naloge (Cohen, 2003), zagotovitev javne podpore in legitimnosti (Jelušič, 1992) ter zagotovitev učinkovitosti vojske za uresničevanje njenega poslanstva (Feaver, 2003, Nielsen, 2005, Bruneau in Matei, 2008).

Eno izmed vprašanj kakovosti civilnega nadzora se nanaša na odnos med uresničevanjem civilnega nadzora v praksi in sposobnostjo vojske, da lahko izpolni pričakovanja in upraviči svojo vlogo v družbi. Civilni nadzor namreč ni samo nadziranje vojske, temveč tudi skrb za zagotovitev pogojev, da lahko učinkovito deluje in ima potrebno legitimnost v družbi. Kar nekaj avtorjev je opozorilo, da lahko civilni nadzor negativno vpliva na vojsko in ji omejuje ali celo onemogoča doseganje sposobnosti za učinkovito izpolnjevanje njenega poslanstva. Mehanizmi nadzora lahko tudi povzročijo nesposobnost vojske. Tako zmanjšujejo varnost države (Huntington, 1957, Feaver, 1996, Shiff, 1996, Bruneau, 2009) in lahko povzročijo civilno-vojaške konflikte (Burk, 1998, Hespring, 1999). Ti avtorji opozarjajo na okoliščine, ko lahko civilni nadzor povzroči ravno nasprotno od želenega – namesto stabilnih civilno-vojaških odnosov civilno-vojaške konflikte in zmanjšano varnost. Poudarjajo potrebo po dopolnitvi teorije civilno-vojaških odnosov, pri čemer bo

odnos med nadzorom in učinkovitostjo predmet študij sodobnih civilno-vojaških odnosov (Feaver, 2003, Nielsen, 2005), ter celo potrebo po zaščiti vojske (Gilman in Detlef, 1995). Njihovo sporočilo je, da v tranzicijskih državah glavna težava ni podrejanje vojske civilnim oblastem, temveč, kako zagotoviti učinkovito upravljanje obrambnega in varnostnega sektorja (Cottey, Edmunds in Forster, 2002, Edmunds, 2004, Bruneau, 2009). Ključna vprašanja so, kako vojsko podrediti civilistom, kako vzpostaviti sistem, da se ne izgubi učinkovitost vojske, kako organizirati in kadrovske populnjevati ministrstvo ter kako izvajati nadzor (Betz, 2004).

Namen prispevka je pojasniti vzročno-posledično povezavo med civilnim nadzorom in učinkovitostjo vojske. V prvem delu bo predstavljen teoretično-metodološki pristop ugotavljanja te povezave. V drugem delu bodo predstavljeni rezultati raziskave (Furlan, 2012), ki je bila opravljena, da bi se ugotovila kakovost uresničevanja civilnega nadzora v Republiki Sloveniji in njegovega vpliva na stanje in delovanje Slovenske vojske.

## 1 CIVILNI NADZOR IN UČINKOVITOST VOJSKE

Kako vzdrževati močno vojsko, da lahko prispeva k nacionalni varnosti, in jo prisiliti ali prepričati v podrejenost civilnim avtoritetam, je vprašanje civilnega nadzora. Poleg uspešnega nadzora nad vedenjem in držo vojske je vse več avtorjev prepoznavalo dejstvo, da »nadzorniki« zanemarjajo posledice, ki jih ima nadzor na učinkovitost vojske, ali pa se jih ne zavedajo. Velika vnema, da se uveljavljajo različni mehanizmi civilnega nadzora in se zagotovi absoluten nadzor nad vojsko, lahko namreč povzroči negativne posledice: vojska lahko postane nesposobna opravljati svoje poslanstvo in tako postane civilni nadzor v svoji manifestaciji in z rezultati grožnja nacionalni varnosti.

Učinkovitost vojske je pomembna tudi s stališča njene legitimnosti v družbi. Če se oborožene sile kažejo kot učinkovite pri opravljanju svojih funkcij oziroma če te funkcije uspešno opravijo, lahko računajo na podporo državljanov ter s tem tudi na potrditev ali ohranitev svoje legitimnosti (Jelušič, 1992, 66). Pomanjkanje učinkovitega civilnega nadzora je slabo za državo in tudi za vojsko, ker izkušnje drugih govorijo, da to zmanjšuje kohezivnost vojske in njeno učinkovitost, zato je interes vojske, da ostane podrejena civilni avtoriteti (Desch, 1999, 114).

Bruneau pojasnjuje, da je šla teorija civilno-vojaških odnosov s stališča nadzora skozi tri faze. V prvi je bilo osredotočenje na vprašanje, kdo poseduje moč, varnost in svoboda pa sta bili medsebojno tekmovalni kategoriji. V drugi je bil poudarek na institucionalni ureditvi nadzora in civilnem (političnem) upravljanju obrambnega sektorja. V najnovejši fazi pa se civilno-vojaški odnosi ne osredotočajo le na nadzor, temveč tudi na učinkovitost in uspešnost obrambnega sektorja in vojske. V primerjavi s predhodno fazo, v kateri je svoboda v demokracijah postajala pomembnejša od varnosti, se zdaj obe vrednosti dopolnjujeta (Bruneau, 2009).

Bruneau poudarja možnost, da je na neki stopnji lahko preveč civilnega nadzora in ta vpliva na učinkovitost vojske ter da je potrebna analiza učinkovitosti nadzora s stališča stroškov in učinkov (angl. cost-benefit analysis). Potrebo po razvoju nove teorije civilno-vojaških odnosov poudarja tudi Feaver, ki ugotavlja, da »lahko civilni nadzor vpliva na sposobnost vojske, da opravlja svojo funkcijo v obrambo in podporo nacionalnih interesov«, ter se sprašuje, kakšna je cena civilnega nadzora (Feaver, 2003, 298). V analizi teorije civilno-vojaških odnosov in vojaške učinkovitosti Nielsen poudarja, da je odnos med civilnim nadzorom in učinkovitostjo vojske »legitimna osrednja skrb študije civilno-vojaških odnosov« (Nielsen, 2005, 63).

Bruneau in Matei sta na podlagi študij primerov ZDA, Romunije in Kolumbije podprla tezo, da lahko povečan civilni nadzor izboljša učinkovitost vojske, saj, kot trdi Avant (2007), več civilnega nadzora omogoča vojski, da se lažje osredotoča. Čeprav lahko preveč nadzorovanja in usmerjanja ovira varnostne zmogljivosti, lahko »dober« nadzor (institucionalni nadzor, usmeritve na najvišjem vrhu) vodi k izboljšani učinkovitosti. Kot primer navajata prisilo zakonodajne veje oblasti, da se vrh vojske reorganizira (ZDA), parlamentarne in vladne ukrepe integracije obveščevalnih služb (Romunija) in močan predsedniški (osebni) nadzor nad oboroženimi silami (Kolumbija). V vseh primerih je uporaba mehanizmov nadzora povzročila večjo učinkovitost vojske ali varnostnih sil (2008, 922).

Da bi ugotovili vzročno-posledično zvezo med civilnim nadzorom in delovanjem vojske, se moramo vprašati, ali uveljavljanje mehanizmov nadzora v praksi dopušča vojski razviti njene sposobnosti za uresničevanje poslanstva oziroma ali lahko dovolj učinkovito dosega vojaške cilje. Čeprav količine varnosti, ki jo »proizvaja« civilni nadzor, ni mogoče neposredno izmeriti, lahko predpostavimo, da je boljši nadzor tisti, ki omogoča učinkovitejšo vojsko. Bolj ko je vojska učinkovita, večja je varnost družbe. Obratno pomeni, da nadzor, ki ne podpira doseganja učinkovitosti vojske, lahko ogroža varnost. Da lahko učinkovit nadzor v nekaterih primerih škoduje, da vojska postane sposobna in učinkovita organizacija, se strinjajo številni avtorji.<sup>1</sup>

## 2 UČINKOVITOST VOJSKE

V razlagi vpliva nadzora na učinkovitost vojske so avtorji naleteli na vprašanje definicije učinkovitosti. Korb (1984, v Nielsen, 2005) je trdil, da so učinkovite vojske, ki dosežejo dodeljene cilje ali zmagajo v vojni. Nasprotno so trdili Millett, Murray in Watman (1987, v Nielsen, 2005): »Zmaga ni značilnost organizacije, temveč rezultat aktivnosti organizacije.« Za presojanje učinkovitosti je treba upoštevati proporcionalnost stroškov in organizacijski proces.

<sup>1</sup> Že Sun Cu je ugotovil, da lahko civilno vodstvo povzroči vojaške težave, če izdaja nestrokovne ukaze, enakovredno sodeluje pri vodenju vojaških sil ali če ne pozna vojaških načel (Amalietti, 1996, 57). Bruneau poudarja, da ekstremna raven civilnega nadzora vpliva na učinkovitost vojske (Bruneau in Matei, 2008). Prizadevanja za vzpostavitev močnega nadzora nad vojsko škodujejo sposobnostim vojske, da vzpostavi učinkovito bojno silo (Huntington v Feaver, 1996, 158). Gilman in Detlef (1995) sta uporabila različne študije primerov, da bi poudarila potrebo po zaščiti vojske pred civilnimi avtoritetami.

Na vojaško učinkovitost sta v povezavi s teorijo civilno-vojaških odnosov opozorila že Huntington in Janowitz. Huntington je skozi teorijo objektivnega civilnega nadzora poudarjal, da profesionalnost častniškega zbora neposredno vpliva na višjo učinkovitost vojske. Zanj učinkovitost vojske krepi njena politična nevtralnost in strokovna avtonomnost (Huntington, 1957, v Nielsen, 2005, 64). Janowitz je prav tako izražal skrb za sposobnost vojske, da izpolni svojo odgovornost glede zahtev varnosti države in civilnega nadzora, vendar je trdil, da vztrajanje na apolitični vojski ni realen pristop, ter je poudarjal integracijo vojaških in civilnih vrednot. Čeprav povezave med profesionalnostjo in učinkovitostjo vojske ni povsem zavračal, je dal poudarek načinu popolnjevanja vojske (obvezniška vojska ali miličniška (angl. constabulary) je učinkovitejša) in vplivu mednarodnega okolja (Janowitz, 1964, v Nielsen, 2005, 66–68).

Clunan obravnava učinkovitost kot sposobnost oboroženih sil, da uresničijo svoja vloga in poslanstvo, ki so ju odredile civilne avtoritete, in jo povezuje z uspešnostjo obrambnega sektorja. Skrb obrambnega resorja je sposobnost doseganja vojaške učinkovitosti ob sprejemljivi družbeni, politični in ekonomski ceni. Poudarja tudi vpliv standardov mednarodne organizacije, v kateri je država, na zmogljivosti in učinkovitost vojske (Clunan, 2008, 37–42).

Brooks preučuje vojaško učinkovitost v kontekstu vzpostavitve vojaške moči države. Učinkovitost vojske je odvisna od kulturnih, družbenih, institucionalnih in mednarodnih dejavnikov. Tako kot drugi najprej poskuša definirati učinkovitost. Z analizo različnih avtorjev oblikuje različne razlage, na primer: učinkovite vojske so tiste, katerih vojaki so motivirani; tiste, v katerih je poudarek na individualni iniciativi, disciplini, hrabrosti ali nacionalizmu; za nekatere je učinkovitost neposredno povezana z učinkovito uporabo bojnih sistemov, za druge so pomembni sposobni voditelji, vezi med posamezniki, obveščevalna zagotovitev in doktrina. Vojaki so pojem učinkovitosti povezovali s pripravljenostjo za delovanje, delovanjem na cilj ali kot značilnost vojaške organizacije, ki se kaže v kakovosti vodstva, usposobljenosti, sistemov ter splošne pripravljenosti na vojno. Na podlagi analize teorij učinkovitosti predstavi vzročno-posledično povezavo učinkovitosti ter različnih spremenljivk in aktivnosti (glej preglednico 1). Učinkovitost vojske je sposobnost oblikovanja vojaške moči iz nacionalnih osnovnih virov, torej iz bogastva, tehnologije, števila prebivalstva in človeškega kapitala. Lahko jo merimo glede na stopnjo vojaške uspešnosti na štirih pomembnih področjih: integracija vojaških aktivnosti na različnih ravneh, odzivnost (glede na notranje omejitve in zunanje okolje), večšina (motiviranost in kompetence) ter kakovost (orožje in oprema). Učinkovita vojska dosega visoko raven na vseh področjih. Bolj ko je integrirana, odzivna in večča ter ima veliko kakovost »hardvera«, večja je verjetnost, da bo sposobna uporabiti možnosti, ki so na voljo v vojskovanju (Brooks, 2007, 2–10).

**Preglednica 1:**  
Učinkovitost  
vojske  
Vir: Brooks  
(2007, 9–15).

Neodvisne spremenljivke	Vojaške aktivnosti	Učinkovitost vojske
Kultura	Strateška ocena	Integracija: integracija taktike s strateškimi in političnimi cilji, integracija sistema usposabljanja s taktičnimi koncepti in kakovostjo osebja, logistika podpira uporabo sil, nabave podpirajo taktične koncepte, operativni načrti podpirajo strateške cilje.
Družbena struktura	Nabave oborožitve	
Politične institucije	Strateško poveljevanje in kontrola	
Civilno-vojaški odnosi	Obveščevalna zagotovitev in notranji monitoring	Odzivnost: taktika omogoča izrabo slabosti nasprotnika, hitra prilagoditev strukture sil glede na izzive in grožnje. Notranji proces ocenjevanja odraža močna prizadevanja za ocenjevanje in analiziranje vojaških aktivnosti.
Meddržavna konkurenca	Izbira, povišanja in rotacije častnikov	
Globalne norme	Taktično poveljevanje in kontrola	Veščina: gladko usvajanje tehnologij, visoko motivirani posamezniki in enote, odličnost pri uveljavljanju zahtevnih doktrin (na primer združeno bojevanje rodov, manever itn.).
Mednarodne organizacije	Usposabljanje in izobraževanje	Kakovost: značilnosti oborožitve (na primer hitrost, nizka verjetnost odpovedi itn.), sposobnost zmanjšanja učinkov »trgovanja« na račun premičnosti, ognjene moči ipd.

Za Bruneauja in Matejja je učinkovitost neposredno povezana s sposobnostjo za uresničevanje poslanstva. Učinkovitost vojske določa pripravljenost za izvedbo šestih poslanstev: (1) bojevati se ali biti pripravljen na boj v »zunanjih« vojni, (2) bojevati se ali biti pripravljen za bojevanje v »notranjih« vojnah ali proti upornikom, (3) bojevati se proti globalnemu terorizmu, (4) bojevati se proti kriminalu, (5) podpirati humanitarno pomoč in (6) biti pripravljen ter sodelovati v operacijah v podporo miru. Pri tem se zavedata, da je vrednotenje učinkovitosti izredno težko, saj je na primer dokaz učinkovitosti včasih tudi situacija, ko zaradi učinkovitosti sploh ne pride do spopada ali potrebe po uporabi vojske.<sup>2</sup> Zato predlagata oceno treh zahtev, ki so potrebne, da bi bila dosežena učinkovitost: (1) obstoj strategij, doktrin, načrtov, (2) obstoj struktur in procesov, potrebnih za oblikovanje strategij, doktrin in načrtov ter njihovo uresničevanje in (3) dodelitev virov, ki omogočajo potrebno opremljenost, usposobljenost in ostalo, kar je potrebno za uresničitev dodeljenih vlog in poslanstva (2008, 918).

<sup>2</sup> Učinkovita vojska je uspešna v odvrtačalni vlogi in preprečuje vojaško ogrožanje ali agresijo.

### 3 ODGOVORNOSTI IN FUNKCIJE IZVAJALCEV CIVILNEGA NADZORA

Od institucij civilnega nadzora nad vojsko se pričakuje, da bodo definirale obrambno politiko, imele nadzor nad viri, določile poslanstvo vojske ter odločale o njeni uporabi. Ena izmed funkcij državne oblasti je zagotavljanje takega modela obrambne organiziranosti, ki bo po mnenju njenih predstavnikov najbolj učinkovit (Grizold, 1990, 18).

Giraldo v analizi vloge in nalog zakonodajne veje oblasti poudarja sprejemanje zakonov, nadzor nad obrambnim sektorjem in sprejemanje obrambnega proračuna. V okviru doseganja standardov demokratičnega nadzora parlament kontrolira izvršno vejo oblasti (npr. zahteva odgovornost vojske in vlade za lastne aktivnosti, spremlja spoštovanje zakonov) in preprečuje nepravilno uporabo vojske (npr. preprečevanje »vojaških avantur«, politizacije postavitev na dolžnosti). Parlamentarni nadzor omogoča odpravo slabega vedenja (angl. bad behavior), kaznovanje nepravilnosti in izboljšavo zakonskih podlag, da se problemi ne bi pojavljali tudi v prihodnje. Parlament ima delež tudi v zagotavljanju legitimnosti vojske. S parlamentarnimi debatami lahko skrbi za transparentnost obrambne politike in delovanja vojske (Giraldo, 2009).

Izvršna oblast je odgovorna za določitev primerne mesta obrambi v okviru nacionalnih prioritet, za razsojanje med različnimi konkurenčnimi potrebami in zahtevami in zagotavljanje, da so obrambne zahteve oziroma potrebe konsistentne s političnimi in drugimi cilji. Flückiger poudarja odgovornost izvršne oblasti za definiranje politike nacionalne varnosti ter odločanje o tem, kdo je predlagatelj in kako široka bo javna razprava (npr. vključevanje nevladnih organizacij) (Flückiger, 2008, 7).

Ministrstvo za obrambo je jedro sodobnih demokratičnih civilno-vojaških odnosov in najboljši odgovor na klasičen paradoks »kdo pazi na stražarje?«. Namen ministrstva za obrambo je (1) strukturiranje razmerja moči med demokratično izvoljenim vodstvom in poveljstvom vojske, (2) definiranje in dodelitev odgovornosti civilnim in vojaškim uslužbencem ministrstva, (3) učinkovita uporaba oboroženih sil (sposobnost uresničevanja politike s pomočjo vojske) in (4) učinkovita uporaba virov (sposobnost doseganja ciljev ob čim manjših stroških) (Bruneau in Goetze, 2006, 78–82). Obrambni menedžment odloča na štirih področjih: (1) strateško – cilj in sredstva za obrambo, (2) organizacijsko – razporeditev obrambnih virov in notranja odgovornost, (3) socialno – oborožene sile in družba ter (4) operativno – uporaba oboroženih sil (Bland, 1999, 11).

S stališča krepitve profesionalizma Feaver in Kohn navajata nalogo civilne avtoritete, ki ima pristojnosti vodenja in poveljevanja vojski, da »izbira in spremlja delo generalov, presoja njihove razlike, upravlja tveganja, ocenjuje organizacijsko klimo in ukrepa v cilju njene obnove« (2001, 447).



Politiki postavljajo cilje in definirajo politiko ter strategije njihovega uresničevanja, avtorizirajo uporabo sile in določajo omejitve njene uporabe. Zagotavljajo vire za vojsko in jih uravnavajo glede na druge potrebe v družbi. Izbirajo in postavljajo najvišje poveljnike. Od vojakov pričakujejo odkrit nasvet, predanost poslanstvu in tehnične kompetence. Vojake morajo obvarovati pred podrobnimi vplivi na izbor oborožitve, izbor podrejenih poveljnikov, načrtovanje izvedbe vojaških delovanj, izbor metod napada ali obrambe in ureditev poveljniških razmerij v strukturi sil. Vojak mora razumeti politične omejitve, vendar mora imeti proste roke (Feaver in Kohn, 2001, 432).

Naloga politike je »jasno definirati okvir in pravila vojaške operacije, medtem ko je sama izvedba operacije znotraj danih političnih okvirov naloga vojaške profesije /.../ z drugimi besedami, mikrovodenje oboroženih sil ni stvar politike« (Prebilič, 2007, 9).

Po Huntingtonu je civilna avtoriteta odgovorna za administrativno-fiskalno funkcijo, ki obsega načrtovanje proračuna, nabave in gradnje ter materialno oskrbo. V politično-strateški funkciji, ki je sicer v domeni civilnega vodstva, pa nosi delež odgovornosti tudi vojaško vodstvo (Huntington, 1957, 428).

Civilne oblasti so odgovorne za določanje nacionalne strategije, nacionalnih virov in političnih ciljev ter odločajo o vojni. Pri določanju vloge in poslanstva vojske ter pravil delovanja pa si odgovornost delijo z vojsko (Gibson in Snider, 1993, 195).

Janowitzevo videnje mehanizmov, ki jih mora vzpostaviti Pentagon za učinkovit civilni nadzor, so obvladovanje proračuna, dodelitev poslanstva in nalog vojske, nasvet na področju zunanje politike, ki vpliva na uporabo vojske, ter vključenost civilistov v razvoj standardov nadaljevalnega vojaškega izobraževanja. Izpostavil je tudi nalogo civilistov pri vzpostavljanju meril za spremljanje učinkovitosti vojske; zanj je namen civilistov v obrambni strukturi razvoj standardov in meril za vrednotenje uspešnosti delovanja vojske (Janowitz v Feaver, 1996, 163).

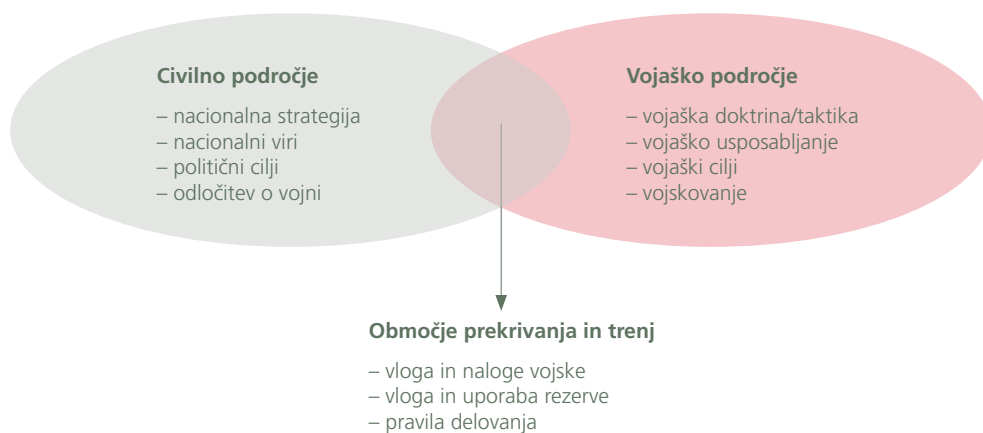
Kot orodje za ustrezen civilni nadzor morata imeti zakonodajna in izvršna veja oblasti na voljo merila in informacije za presojanje stanja pripravljenosti in učinkovitosti vojske. Definiranje standardov, ki jih mora doseči vojska, je civilna odgovornost, čeprav jih ne more pripraviti brez sodelovanja vojske (Janowitz, 1964, v Nielsen, 2005, 66–68).

Gibson in Snider menita, da si vojaška in civilna oblast delita odgovornost pri opredelitvi vloge in poslanstva vojske ter pravil delovanja (1993, 195). Betz na vprašanje, kako zagotoviti učinkovitost oboroženih sil in hkrati njihovo učinkovito vodenje, odgovarja, da z mešano civilno-vojaško odgovornostjo (2004, 5). »Vojska je ustanova, ki lahko na najboljši način identificira grožnjo in ustrezen odgovor v okviru danega tveganja, vendar samo civilisti lahko določijo raven sprejemljivega tveganja za družbo« (Feaver, 1996, 154).



O prekrivanju vlog in nalog vojske in civilistov govorijo tudi Snider, Nagl in Pfaff (glej sliko 1). Področje, ki se po njihovem prekriva in na katerem lahko pride tudi do trenj, obsega definiranje vloge in nalog vojske ter pravil delovanja. To so pristojnosti civilnih avtoritet, vendar neposredno posegajo v način delovanja vojske, kar je sicer vojaška pristojnost. Nalog, ki jih vojska ne razume ali se nanje ni pripravljala, ne more uspešno izvesti. Omejitve delovanja, ki jih skozi pravila delovanja določajo civilisti, lahko onemogočijo uspešno uresničevanje poslanstva vojske. V obeh primerih je želeno, da civilisti poslušajo vojaški nasvet oziroma da pride do dvosmerne komunikacije.

**Slika 1:**  
Prekrivanje  
civilnega in  
vojaškega  
področja  
Vir: Snider,  
Nagl in Pfaff  
(1999, 15).



S stališča odgovornosti za zagotovitev vojskovalne moči, kot jo opredeljuje slovenska vojaška doktrina (Furlan in drugi 2006), lahko ugotovimo, da obe strani nosita svoj del odgovornosti oziroma da brez deleža obeh vojsk ne more doseči potrebne moči. Da bi zagotovili potrebno idejno zasnovo oziroma intelektualno moč vojske, so civilne avtoritete odgovorne za odobravanje načel in doktrine, po katerih se vojska ravna<sup>3</sup>. Civilna odgovornost je tudi, da ustvari pogoje, da se lahko vojska uči na praktičnih izkušnjah, kar ne pomeni le vojaške vaje, temveč resnično uporabo v različnih situacijah. Pri bojni morali si vojaški in civilni del delita odgovornost za motivacijo in menedžment. Motiviranje pripadnikov vojske je neposredna odgovornost poveljujočih, vendar je odgovornost civilnih avtoritet, da ustvarijo pogoje v podporo motiviranja. Za vojaške aktivnosti, ki nimajo politične podpore, podpore v javnosti ali celo zmanjšujejo verodostojnost in legitimnost vojske v družbi, poveljniki zelo težko zagotovijo motiviranost vojakov. Prav tako je deljena odgovornost pri menedžmentu. Tako kot morajo poveljniki zagotoviti uspešno vodenje podrejenih glede na vire in cilje organizacije, mora biti učinkovito upravljanje vojske v celoti.

<sup>3</sup> Na primer slovensko Vojaško doktrino je sprejela Vlada Republike Slovenije na svoji 76. seji, 1. junija 2006.

**Preglednica 2:**  
Možne funkcije  
nosilcev oblasti  
Vir: Born (2003,  
21–22).

	Parlament	Sodstvo	Izvršna oblast		
			Voditelj države	Vlada	Načelnik GŠ
Vrhovno poveljstvo	V nekaterih državah razpravlja oz. imenuje vrhovnega poveljnika.	Ustavno sodišče ocenjuje ustavnost predsednika ali vlade kot vrhovnega poveljnika.	V nekaterih državah je funkcija voditelja države le protokolarna, drugod pa ima tudi dejanske pristojnosti.	Vlada je vrhovni poveljnik med vojno.	V nekaterih državah funkcija vrhovnega vojaškega poveljnika obstaja le med vojno, v drugih gre za stalno funkcijo.
Varnostna politika	Razpravlja in sprejema varnostni koncept države in zakone.		Podpisuje zakone s področja varnostne politike.	Predlaga in izvaja varnostno politiko.	Svetuje vladi ter načrtuje, podpira in izvaja varnostno politiko.
Proračun	Odobrava proračun.			Predlaga proračun.	Svetuje vladi.
Zakoni s področja obrambe	Sprejema zakone.	Ustavno sodišče razlaga ustavnost zakonov.	Podpisuje razglasitve zakonov.	Predlaga zakone in sprejema podzakonske akte.	Svetuje vladi in izvaja zakone.
Osebj	V nekaterih državah potrjuje imenovanja na pomembne funkcije.	Presoja zakonitost ravnanja osebja.	Imenuje glavne poveljnike in odobrava kadrovske načrte.	Imenuje glavne poveljnike.	Svetuje v zvezi s kadrovske načrte, izvaja kadrovske načrte in imenuje nižje poveljnike.
Nabave	Pregleduje oz. odobrava večje nabave orožja.	Presoja kršitve zakonov o korupciji in prevari.		Predlaga nabavo orožja.	Začenja in izvaja postopke za nabavo orožja.
Pošiljanje oboroženih sil v tujino/ gostitev tujih oboroženih sil	Daje predhodno ali naknadno soglasje.	Presoja zakonitost ravnanja oboroženih sil.		Pogaja se o mednarodni udeležbi in odloča o pravih delovanja.	Izvaja operativno poveljevanje.
Mednarodne pogodbe, članstvo v zvezah	Potrjuje mednarodne pogodbe.		Sklepa mednarodne pogodbe.	Odgovorna je za mednarodna pogajanja.	Svetuje vladi.

Zagotovitev bojne moči je deljena odgovornost. Civilni del zagotovi kadre, vojaški mora znati z njimi uspešno upravljati. Prav tako civilni del zagotavlja opremo in oborožitev, v vojski pa je odgovornost za določanje zahtev, kakšno potrebuje, za ravnanje z njo in zagotovitev njene uporabnosti. Deljena odgovornost nastopi pri

zagotavljanju potrebne vzdržljivosti, kar pomeni, da vojaška logistika zagotavlja, da bodo enote lahko opravljale naloge skozi daljše časovno obdobje, civilne oblasti pa morajo zagotoviti neprekinjen dotok potrebnih virov (finance, materialne rezerve). Funkcije nosilcev oblasti je opredelil Center za demokratičen nadzor nad oboroženimi silami v svojem priročniku za člane parlamentov (glej preglednico 2).

#### **4 MODEL ANALIZE POVEZANOSTI CIVILNEGA NADZORA IN UČINKOVITOSTI VOJSKE**

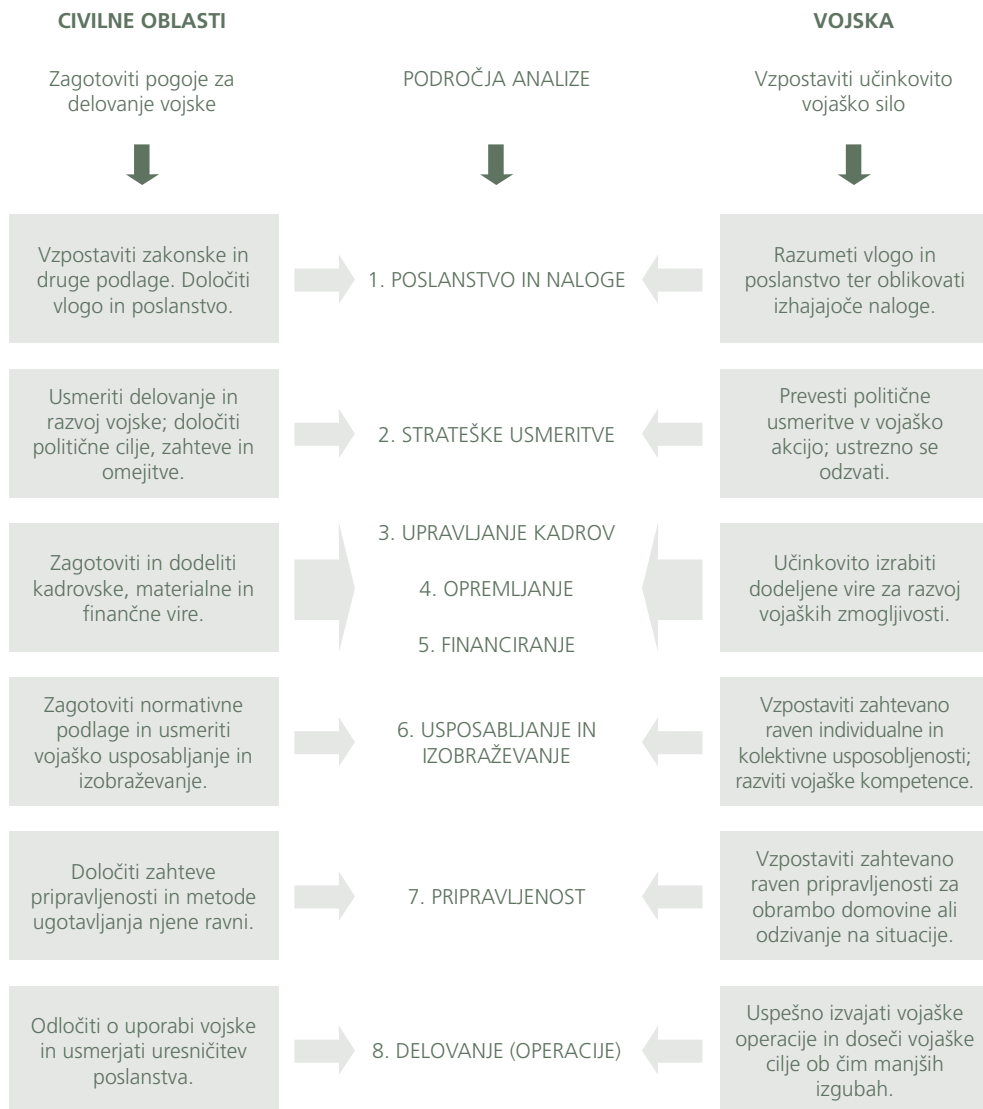
Da bi lahko ugotavljali vplive civilnega nadzora na učinkovitost vojske, je treba najprej opredeliti učinkovitost. Na podlagi mnenj različnih avtorjev in doktrinarnih načel za zagotovitev možnosti za učinkovito delovanje Slovenske vojske lahko ugotovimo, da je učinkovita vojska tista, ki razume svojo vlogo in poslanstvo ter je sposobna prevesti politične usmeritve v uspešen vojaški odziv in akcijo. Taka, ki je sposobna najbolje izrabiti dodeljene vire za razvoj vojaških zmogljivosti ter je usposobljena in pripravljena, da brani državo ali se odzove na različne situacije. Sposobna je izvajati bojne in druge operacije v pričakovanem ali odrejenem časovnem okviru ter z razpoložljivimi viri in je uspešna pri doseganju vojaških ciljev na način, ki povzroča čim manj izgub.

Če izhajamo iz definicije učinkovitosti, lahko določimo osem področij, ki zahtevajo vpogled v način izvajanja civilnega nadzora in njegov vpliv na vojsko: (1) poslanstvo in naloge, (2) strateške politične usmeritve in doktrine, (3) upravljanje kadrov, (4) opremljanje, (5) financiranje, (6) usposabljanje in izobraževanje, (7) pripravljenost in (8) izvajanje vojaških operacij (delovanje).

Model strukturne analize, ki omogoča iskanje odgovorov na vprašanja o vplivih civilnega nadzora na učinkovitost vojske, je predstavljen na sliki 2. Temelji na povezanosti odgovornosti in nalog izvajalcev nadzora s stanjem in delovanjem vojske. Izvajalci nadzora odrejajo poslanstvo in naloge, izdajajo usmeritve, dodeljujejo vire in uveljavljajo druge nadzorne mehanizme. Vojska uresničuje poslanstvo, izvaja naloge in prevaja politične usmeritve v vojaške operacije tako, da čim učinkoviteje izrabí razpoložljive vire. Vojska vzdržuje pripravljenost za obrambo države ali za odzivanje na situacije, ki določajo njeno uporabo. Civilne oblasti vzpostavljajo pogoje, da je lahko vojska učinkovita, vojska pa poskuša na podlagi teh pogojev na najboljši način vzpostaviti učinkovito bojno silo. Boljši ko so pogoji in učinkovitejše ko je izpolnjevanje civilnih odgovornosti, večja je verjetnost, da bo vojska učinkovitejša. Toda učinkovit civilni nadzor sam po sebi ne zagotavlja učinkovitosti. To je naloga vojske.

Kakovostna pokazatelja učinkovitosti vojaške organizacije sta pripravljenost in delovanje (izvedba vojaških nalog). Pripravljenost je merljiva, metode ugotavljanja so predpisane in neposredno odražajo kakovost vojaške organizacije. Bolje pripravljena vojska je tudi učinkovitejša pri opravljanju svojih nalog. Delovanje daje neposreden odgovor na vprašanje, ali je vojska sposobna opraviti svoje naloge.

**Slika 2:**  
Model odnosa  
med civilnim  
nadzorom in  
učinkovitostjo  
vojske



Učinkovita vojska zmaguje v vojni, v miru ali krizi pa »zmaguje« v operacijah kriznega odzivanja, pri zaščiti in reševanju ob naravnih in drugih nesrečah ipd. Učinkovita vojska te naloge opravi v pričakovanem obsegu in času ter na visoki strokovni ravni, ki pomeni tudi najboljši izkoristek virov glede na nalogo, zato lahko razumemo odnos med civilnim nadzorom in učinkovitostjo vojaške organizacije tudi kot poenostavljeno matematično enačbo (glej sliko 3).

**Slika 3:**  
Civilni nadzor  
in učinkovitost  
vojske

$$\begin{aligned} \text{VHOD (INPUT) = IZHOD (OUTPUT)} \\ \text{UČINKOVIT CIVILNI NADZOR = UČINKOVITA VOJSKA} \\ \text{NALOGE + USMERITVE + VIRI – OMEJITVE = PRIPRAVLJENOST + DELOVANJE} \end{aligned}$$

Učinkovit civilni nadzor (po Huntingtonu objektivno) »proizvaja« učinkovito vojaško organizacijo. Bolje ko so naloge definirane in zagotovljeni viri ter usmeritve za delovanje vojske in manjši ko so negativni ali omejevalni učinki mehanizmov nadzora (omejitve), učinkovitejša je lahko vojska oziroma sta višji njena pripravljenost ter sposobnost delovanja. Kakovostna opredelitev nalog, ki temelji na zakoniti in doktrinarni uporabi vojske, razumljive politične usmeritve, ki omogočajo prepoznavanje vojaških ciljev, ter viri v obsegu, ki omogoča izvedbo nalog, krepijo učinkovitost vojske. Operativno-taktične usmeritve (mikromenedžment), pravila delovanja ter omejevanje svobode delovanja in razpolaganja z lastnimi viri (vsiljeni mehanizmi nadzora) zmanjšujejo možnosti učinkovitega uresničevanja poslanstva.

**Sklep** Uresničevanje civilnega nadzora nad vojsko v praksi ne pomeni le izvajanje nadzora, temveč tudi skrb za zagotovitev pogojev, da lahko učinkovito deluje in ima potrebno legitimnost v družbi. Kar nekaj avtorjev je opozorilo, da lahko civilni nadzor negativno vpliva na vojsko in ji omejuje ali celo onemogoča doseganje sposobnosti za učinkovito izpolnjevanje svojega poslanstva ter da lahko mehanizmi nadzora povzročijo nesposobnost vojske in tako zmanjšujejo varnost države. Opozarjajo na okoliščine, ko lahko civilni nadzor povzroči ravno nasprotno od želenega – namesto stabilnih civilno-vojaških odnosov vodi v civilno-vojaške konflikte in zmanjšano varnost. Zato je preučevanje povezanosti civilnega nadzora in učinkovitosti vojske pomembno za pravočasno odkrivanje morebitnih neustreznosti nadzora, ki je lahko sicer učinkovit in vojski preprečuje neželjeno vedenje, vendar lahko pri tem proizvaja »stransko škodo« in negativno vpliva na njeno učinkovitost. S tem pa tudi na nacionalno varnost.

Predstavljeni teoretični okvir in analitični model lahko podpreta izvedbo raziskave o kakovosti udejanjanja civilnega nadzora v demokratični družbi s poudarkom na iskanju odgovora na vprašanje, ali civilni nadzor nad vojsko pozitivno vpliva na doseganje njene učinkovitosti in podpira njeno vlogo v družbi oziroma ali morebitna neučinkovitost vojske pomeni, da civilni nadzor ni ustrezen.

## Literatura

1. Amalietti, P., 1996. *Sun Tzu. Umetnost vojne*. Ljubljana: Založba Amalietti.
2. Avant, D., 2007. *Political institutions and military effectiveness. Contemporary United States and United Kingdom. V Creating military power. The sources of military effectiveness*, ur. Risa Brooks in Elisabeth Stanley, 80–103. Stanford: Stanford University Press.
3. Betz, J. D., 2004. *Civil-military relations in Russia and eastern Europe*. London: Routledge Curzon.
4. Bland, L. D., 1999. *A unified theory of civil-military relations. Armed forces & Society* 26 (1): 7–26.
5. Boene, B. in Bredow W., 1999. *The military in common-risk societies; elements of comparison among nine countries of west, central and east Europe. V Military and Society in 21<sup>st</sup> century Europe. A comparative analysis*, ur. Jürgen Kuhlmann in Jean Callaghan, 305–331. George C. Marshall, European center for security studies. London: Transaction publishers.
6. Born, H., 2003. *Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem: načela, mehanizmi in praksa*. Ženeva: Centre for the democratic control of armed forces.
7. Brooks, A. R., 2007. *Introduction: the impact of culture, society, institutions, and international forces on military effectiveness. V Creating military power. The sources of military effectiveness*, ur. Risa Brooks in Elizabeth Stanley, 1–26. Stanford: Stanford University Press.
8. Bruneau, C. T., in Goetze B. R. jr., 2006. *Ministries of defense and democratic control. V Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*, ur. Thomas Bruneau in Scott Tollefson, 71–100. Austin: University of Texas Press.
9. Bruneau, C. T. in Matei C., 2008. *Towards a new conceptualization of democratization and civil – military relations. Democratization* 15 (5): 909–929.
10. Bruneau, C. T., 2009. *Civil – military relations in the global context. Gradivo za predavanje. Monterey: Center for civil-military relations* (4. 6. 2009).
11. Burk, J., 1998. *The logic of crisis and civil-military relations theory. Armed forces & Society* 24 (3): 455–462.
12. Clunan, A., 2008. *Globalization and the impact of norms on defense restructuring. V Global politics of defense reform*, ur. Thomas Bruneau in Harald Trinkunas, 35–45. New York: Palgrave MacMillan.
13. Cohen, A. E., 2003. *Supreme command. Soldiers, statements and leadership in wartime*. New York: Anchor Books.
14. Cottey, A., Edmunds, T. in Forster A., 2002. *The second generation problematic: rethinking democracy and civil-military relations. Armed Forces & Society* 29 (1): 31–56.
15. Desch, C. M., 1999. *Civilian control of the military. The changing security environment*. Baltimore: John Hopkins University Press.
16. Edmunds, T., 2004. *Defense reforms in Croatia and Serbia – Montenegro. Adelphi papers*. New York: Routledge.
17. Feaver, D. P., 1996. *The civil-military problematique. Huntington, Janowitz and the question of the civilian control. Armed forces & Society* 23 (2): 149–178.
18. Feaver, D. P., 2003. *Armed servants: agency, oversight and civil – military relations*, 75–95. London: Harvard University Press.
19. Feaver, D. P. in Kohn H. R., 2001. *Soldiers and civilians. The civil-military gap and American national security. BCSIA Studies in International Security*. Cambridge: The MIT Press.
20. Flückiger, S.I., 2008. *Armed forces, civil society and democratic control: concepts and challenges*. Zürich: International peace bureau.
21. Furlan, B. in drugi. 2006. *Vojaška doktrina*. Ljubljana: PDRIU.

22. Furlan, B., 2012. *Civilni nadzor in delovanje vojske. Doktorska disertacija. Ljubljana: FDV.*
23. Gibson, P. C. in Snider M. D., 1993. *Civil-military relations and the potential influence: a look at the national security decision-making process. Armed forces & Society 25 (2): 193–218.*
24. Gilman, E. in Detlef E. H., 1995. *Democratic and civil control over military forces. Case studies and perspectives. Rim: NATO Defence College.*
25. Giraldo, J., 2009. *The legislature and democratic civil-military relations. Gradivo za predavanje. Monterey: Center for civil-military relations (4. 6. 2009).*
26. Grizold, A., 1990. *Militarizacija in vojaško-industrijski kompleks. Časopis za kritiko znanosti. Ljubljana: Študentska zložba.*
27. Hespring, D., 1999. *Samuel Huntington and communist civil-military relations. Armed forces & Society 25 (4): 557–577.*
28. Huntington, S., 1957. *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations. Boston: Harvard university press (13. izdaja, 1998).*
29. Jelušič, L., 1992. *Legitimnost vojaštva v sodobni družbi. Doktorska disertacija. Ljubljana: FDV.*
30. Nielsen, C. S., 2005. *Civil – Military relations theory and military effectiveness. Public Administration and Management 10 (2): 61–84.*
31. Prebilič, V., 2007. *Civilno vojaški odnosi po vstopu v Nato in EU – praktični vidik civilnega nadzora na OS z analizo razmerij med zakonodajno in izvršno oblastjo ter evroatlantskimi povezavami Severnoatlantsko zavezništvo in EU. Raziskovalni projekt šifra. M5-0187. Ljubljana: Obramboslovni raziskovalni center FDV.*
32. Shiff, L. R., 1996. *Concordance theory: a response to recent criticism. Armed forces & Society 23 (2): 277–283.*
33. Snider, M. D., Nagl A. J., in Pfaff T., 1999. *Army professionalism, the military ethic, and officership in the 21<sup>st</sup> Century. Carlisle: Strategic Studies Institute.*