

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jernej Ržen

**Vpliv vključenosti Republike Slovenije v sistem obrambnega
planiranja Nata na razvoj zmogljivosti njenega obrambnega sistema**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jernej Ržen

Mentor: doc. dr. Uroš Svete

**Vpliv vključenosti Republike Slovenije v sistem obrambnega
planiranja Nata na razvoj zmogljivosti njenega obrambnega sistema**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

*Zahvaljujem se mentorju doc. dr. Urošu Svetetu za nasvete in konstruktivno kritiko,
sodelavcem na Ministrstvu za obrambo za neprecenljive izkušnje,
v prvi vrsti pa bi se rad zahvalil predvsem svoji družini in prijateljem, ki so me
podpirali med podiplomskim študijem ter pri nastajanju tega magistrskega dela.*

POVZETEK

Vpliv vključenosti Republike Slovenije v sistem obrambnega planiranja Nata na razvoj zmogljivosti njenega obrambnega sistema

Osrednji predmet proučevanja v tem magistrskem delu je področje obrambnega planiranja, ki je kompleksen in nepogrešljiv element pri vzpostavljanju oz. zagotavljanju celovitega nabora zmogljivosti za učinkovito izvajanje celotnega spektra nalog v okviru uresničevanja obrambno-varnostnih interesov, in sicer tako na ravni Nata kot tudi na ravni posamezne države članice.

Po koncu hladne vojne so tradicionalne grožnje varnosti nadomestile nove, raznovrstne asimetrične in hibridne grožnje varnosti, med katerimi lahko izpostavimo predvsem organiziran kriminal, terorizem, nevarnost nenadzorovanega širjenja biološkega, kemičnega in jedrskega orožja, ilegalne migracije ter ilegalno trgovanje z drogami, orožjem in ljudmi preko državnih meja. Nikakor pa ne smemo pozabiti na kibernetске grožnje ter zlorabo informacijskih tehnologij in sistemov, globalne klimatske spremembe ter ostala okoljska tveganja in grožnje. Države članice Nata so se na spremenjene varnostne razmere med drugim odzvale tudi s prilagoditvijo svojih strateških političnih dokumentov, v katerih so opredeljene temeljne naloge in ambicije organizacije.

Za izvajanje celotnega spektra svojih nalog in ambicij Nato potrebuje določen nabor vojaških in nevojaških zmogljivosti. Pri oblikovanju teh zmogljivosti ima ključno vlogo Natov sistem obrambnega planiranja, ki omogoča koordinacijo nacionalnih obrambnih planov, kar posledično vpliva na doseganje večje interoperabilnosti med zmogljivostmi ter večjo učinkovitost v multilateralnih vojaških operacijah. Z vključenostjo v sistem in proces obrambnega planiranja Nata se države članice izognejo dragemu in neracionalnemu vzpostavljanju celotnega spektra samostojnih zmogljivosti, poleg tega kolektivno dosežejo bistveno višjo stopnjo varnosti, kot bi jo katerakoli izmed članic lahko dosegla sama.

V sistem in proces obrambnega planiranja Nata je kot polnopravna članica v polni meri vključena tudi Republika Slovenija. Iz določil različnih dokumentov Nata je mogoče sklepati, da je vsaka država članica povsem samostojna pri razvoju zmogljivosti v okviru svojega obrambnega sistema, zato sem v magistrski nalogi predvsem poskušal preveriti, če se deklarirana samostojnost držav odraža tudi na primeru Republike Slovenije. Z analizo ključnih nacionalnih planskih dokumentov na obrambnem področju sem ugotavljal ali RS prednostno vzpostavlja zmogljivosti, ki jih je prejela v Natovem procesu obrambnega planiranja, ali pa je poudarek na preostalih zmogljivostih obrambnega sistema. Na podlagi analize je bila tudi oblikovana ocena o stopnji neodvisnosti RS od zahtev in usmeritev Nata pri določanju prioriteten zmogljivosti ter dinamike njihovega vzpostavljanja v določenem obdobju planiranja.

Ključne besede: sistem obrambnega planiranja, proces obrambnega planiranja, Republika Slovenija, Nato, obrambni sistem, razvoj zmogljivosti.

ABSTRACT

The impact of the Republic of Slovenia's inclusion into NATO defence planning system on capabilities development of its defence system

The central object of study in this master degree thesis is the area of a defence planning, which is a complex and essential element in the process of developing and providing a complete range of capabilities. These capabilities are required for effective implementation of the whole spectrum of tasks in the context of accomplishing the defence and security interests at the level of NATO and at the level of individual member states as well.

After the end of the Cold War, the traditional security threats were replaced by new, diverse asymmetric and hybrid security threats. Among these, the organized crime, terrorism, the risk of uncontrolled proliferation of biological, chemical and nuclear weapons, illegal migration and illegal trafficking of drugs, weapons and people across the national borders can be pointed out. Additionally, we should not forget about cyber threats and misuse of information technologies and systems, global climate changes and other environmental risks and threats. The NATO member states have adjusted the Alliance strategic political documents, which define the basic tasks and ambitions of the organization, as a response to the changed security circumstances.

In order to implement the full range of its duties and ambitions, NATO needs a specific set of military and non-military capabilities. These capabilities are developed within the NATO defence planning system, which enables the coordination of national defence plans that reflects in the achievement of greater interoperability between capabilities and greater effectiveness in multilateral military operations. The inclusion into the NATO defence planning system and defence planning process allows the member states to avoid costly and irrational development of the entire spectrum of independent capabilities. Additionally, they collectively achieve a significantly higher level of security than any one of them could have achieved alone.

As a member of the Alliance, the Republic of Slovenia is fully integrated both into the NATO defence planning system and into the defence planning process. From the provisions of various NATO documents, it is possible to conclude that each member state is completely independent while developing the capabilities within its defence system. In my thesis, I was verifying if this declared independence is also reflected in the case of the Republic of Slovenia. By conducting the analysis of the key national planning documents related to the defence, I was trying to determine if the Republic of Slovenia is mainly focusing on developing the capabilities that the state received within the NATO defence planning process, or if the focus is on the remaining capabilities of its defence system. Based on additional analysis, I have also assessed the level of independence of the Republic of Slovenia from the NATO requirements and guidelines at the field of determining priority capabilities and the dynamics of their development within a certain planning period.

Key words: defence planning system, defence planning process, the Republic of Slovenia, NATO, defence system, capabilities development.

KAZALO VSEBINE

Seznam uporabljenih kratic.....	8
1 UVOD	10
2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR.....	14
2.1 OPREDELITEV PREDMETA IN CILJEV PROUČEVANJA.....	14
2.2 METODOLOŠKI PRISTOP	15
2.3 HIPOTEZI.....	17
2.4 TEMELJNA POJMA	18
3 OBRAMBNO NAČRTOVANJE/PLANIRANJE	23
3.1 OPREDELITEV NAČRTOVANJA	25
3.2 OPREDELITEV OBRAMBNEGA PLANIRANJA.....	25
4 OBRAMBNO PLANIRANJE V NATU	33
4.1 PREGLED RAZVOJA OBRAMBNEGA PLANIRANJA.....	34
4.2 RAZČLENITEV IN PREDSTAVITEV TRENUTNO VELJAVNEGA NATOVEGA PROCESA OBRAMBNEGA PLANIRANJA.....	45
4.3 PODROČJA PLANIRANJA IN PRISTOJNI ORGANI	53
4.4 VLOGA IN VPLIV KLJUČNIH NATOVIH DOKUMENTOV NA SISTEM OBRAMBNEGA PLANIRANJA.....	64
4.4.1 Strateški koncept.....	64
4.4.2 Celostne politične smernice	69
4.5 RAVEN SPREJEMANJA KLJUČNIH ODLOČITEV IN DOKUMENTOV....	72
5 SISTEM OBRAMBNEGA PLANIRANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI	74
5.1 KLJUČNI NACIONALNI PLANSKI DOKUMENTI NA OBRAMBEM PODROČJU IN NJIHOVA KVALITATIVNA ANALIZA.....	79
5.1.1 Strateški planski dokumenti.....	79
5.1.2 Dolgoročni planski dokumenti.....	95
5.1.3 Srednjeročni planski dokumenti (programi)	103
5.1.4 Kratkoročni planski dokumenti ter poročanje.....	106
5.1.5 Sinteza ključnih ugotovitev kvalitativne analize	108
5.2 RAVEN SPREJEMANJA KLJUČNIH ODLOČITEV IN DOKUMENTOV..	109
5.3 NASTAVKI ZA NADALJNI RAZVOJ OBRAMBNEGA PLANIRANJA TER KRITIČEN RAZMISLEK	110
6 VPLIV VKLJUČENOSTI RS V SISTEM OBRAMBNEGA PLANIRANJA NATA NA RAZVOJ ZMOGLJIVOSTI OBRAMBNEGA SISTEMA	119
6.1 VKLJUČENOST RS V SISTEM OBRAMBNEGA PLANIRANJA NATA...	119
6.1.1 Pregled sodelovanja RS pri obrambnem planiranju Nata pred polnopravnim članstvom	119

6.1.2 Pregled vključenosti RS v Natov proces obrambnega planiranja po polnopravnem članstvu.....	122
6.1.3 Sodelovanje RS pri oblikovanju ključnih strateško-političnih dokumentov zaveznitva	125
6.1.4 Sodelovanje RS v pristojnih organih, odborih in telesih Nata.....	127
6.2 PRESOJA (NE)ODVISNOTI RS OD ZAHTEV IN USMERITEV NATA PRI RAZVOJU ZMOGLJIVOSTI OBRAMBNEGA SISTEMA	128
6.2.1 Izkušnje RS pri sodelovanju v Natovem sistemu obrambnega planiranja ter razlogi za prednostni razvoj zmogljivosti v okviru Nata	128
6.2.2 Presoja (ne)odvisnosti RS pri razvoju zmogljivosti.....	137
7 VERIFIKACIJA HIPOTEZ IN ZAKLJUČEK	145
7.1 VERIFIKACIJA HIPOTEZ	145
7.2 ZAKLJUČEK.....	151
8 LITERATURA	157

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

ACO	<i>Allied Command Operations</i> Zavezniško poveljstvo za operacije
ACT	<i>Allied Command Transformation</i> Zavezniško poveljstvo za transformacijo
AWACS	<i>Nato Airborne Warning and Control Systems</i>
BDP	Bruto domači proizvod
BiH	Bosna in Hercegovina
C3	<i>Consultation, Command and Control</i> Posvetovanje, poveljevanje in kontrola
CNAD	<i>Conference of National Armaments Directors</i> Konferenca nacionalnih direktorjev za oborožitev
DPCC	<i>Defence Policy and Planning Committee</i> Odbor za obrambno politiko in planiranje
DPCR	<i>Defence Planning Capability Review</i> Pregled planiranja obrambnih zmogljivosti
DPCS	<i>Defence Planning Capability Survey</i> Natov vprašalnik o planiranju obrambnih zmogljivosti
DPQ	<i>Defence Planning Questionnaire</i> Vprašalnik Nata o obrambnem planiranju
DPST	<i>Defence Planning Staff Team</i> Štabna skupina za obrambno planiranje
EU	<i>European Union</i> Evropska unija
IFOR	<i>Implementation Force</i>
JRKBO	Jedrska, radiološka, kemična, in biološka obramba
MO	Ministrstvo za obrambo
MOM	Mednarodne operacije in misije
MORS	Ministrstvo za obrambo RS
načelo DOTMLPFI	<i>Doctrine, Organization, Training, Material, Leadership, Personnel, Facilities, Interoperability</i> Doktrina, organizacija, usposabljanje, oprema, voditeljstvo, kadri, infrastruktura in interoperabilnost
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> Organizacija severnoatlantskega sporazuma
NDPP	<i>NATO Defence Planning Process</i> Natov proces obrambnega planiranja
NMA	<i>Nato Military Authority</i> Vojaški organ Nata
NRF	<i>NATO Response Force</i> Natove odzivne sile
NSIP	<i>Nato Security Investment Programme</i> Varnostno-investicijski programi Nata

ReSDPROSV	Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske
ReSNV	Resolucija o strategiji nacionalne varnosti
RS	Republika Slovenija
SFOR	<i>Stabilization Force</i>
SOPR	Srednjeročni obrambni program
SPOR	Strateški pregled obrambnega resorja
STANAGS	<i>Standardization Agreements</i> Dogovori o standardizaciji
SV	Slovenska vojska
URSZR	Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje
ZDA	Združene države Amerike

1 UVOD

Področje obrambnega planiranja sem si za osrednji predmet proučevanja v svoji magistrski nalogi izbral predvsem zaradi kompleksnosti in pomembnosti tega procesa pri vzpostavljanju oz. zagotavljanju celovitega nabora zmogljivosti. Le-te so potrebne za učinkovito izvajanje celotnega spektra nalog v okviru uresničevanja obrambno-varnostnih interesov, in sicer tako na ravni Nata kot tudi na ravni posamezne države članice.

Iz literature je razvidno, da bi moralo biti obrambno planiranje ena izmed glavnih in prioritarnih dejavnosti vsake države in seveda tudi obrambnih zavezništev. V okviru svoje magistrske naloge bom poskušal z identificiranjem ravni sprejemanja ključnih odločitev in dokumentov s tega področja ugotoviti, ali se obrambnemu planiranju v Natu in v Republiki Sloveniji (RS) tudi dejansko posveča tako velika pozornost, kot bi lahko sklepali iz analize tistih virov, ki se s tem področjem ukvarjajo na teoretični ravni.

Z ustanovitvijo Nata pred štiriinšestdesetimi leti so se države podpisnice Severnoatlantske pogodbe zavezale k vzajemni varnosti in obrambi. Vse od ustanovitve pa do danes je bil glavni cilj Nata zagotavljati varnost in ozemeljsko celovitost držav članic. Pri uresničevanju tega cilja se opira predvsem na svoj politični vpliv ter na celoten nabor skupnih vojaških in nevojaških zmogljivosti, ki jih države članice zagotavljajo za potrebe Nata, pri čemer ukrepe prilagodi naravi obrambno-varnostnih tveganj in groženj, s katerimi se soočajo države zaveznice in organizacija kot celota.

V svoji zgodovini se je moral Nato soočiti s celo vrsto različnih obrambno-varnostnih groženj. Če je bil v času hladne vojne dejansko izpostavljen eni sami dominantni vojaški grožnji, ki so jo predstavljale Sovjetska zveza oz. članice Varšavskega pakta, so se razmere po koncu hladne vojne bistveno spremenile. Zaradi širitve pojmovanja varnosti od tradicionalističnega k netradicionalističnemu je bilo zaznanih vedno več nevojaških groženj varnosti, povečalo se je tudi število referenčnih objektov varnosti, ki so lahko ogroženi (Prezelj 2001, 128).

Po koncu hladne vojne so tradicionalne grožnje varnosti nadomestile nove, raznovrstne asimetrične in hibridne grožnje varnosti, med katerimi lahko izpostavimo predvsem organiziran kriminal, terorizem, nevarnost nenadzorovanega širjenja

biološkega, kemičnega in jedrskega orožja, ilegalne migracije ter ilegalno trgovanje z drogami, orožjem in ljudmi preko državnih meja. Med njimi nikakor ne smemo pozabiti na kibernetске grožnje ter zlorabo informacijskih tehnologij in sistemov, globalne klimatske spremembe ter ostala okoljska tveganja in grožnje. Zgoraj omenjene grožnje se mogoče na prvi pogled zdijo manj apokaliptične kot tiste iz časov hladne vojne, vendar so zaradi svoje večsmernosti, kompleksnosti in možnega multiplikatorskega učinka kljub temu zelo resne in nepredvidljive, zato se je treba nanje dobro pripraviti in oblikovati učinkovite ukrepe za soočanje z njimi.

Države članice Nata so se na spremenjene varnostne razmere po koncu hladne vojne med drugim odzvale tudi s prilagoditvijo svojih strateških političnih dokumentov, v katerih so opredeljene temeljne naloge in ambicije organizacije. Med temi dokumenti so pomembni predvsem Strateška koncepta iz let 1991 in 1999, trenutno veljavni Strateški koncept iz leta 2010, Celostne politične smernice iz leta 2006 ter Politične usmeritve iz leta 2011. Za izvajanje celotnega spektra nalog in ambicij, ki so opredeljene v navedenih strateških političnih dokumentih, Nato seveda potrebuje določen nabor vojaških in nevojaških zmogljivosti. Pri oblikovanju teh zmogljivosti ima ključno vlogo sistem obrambnega planiranja, čigar korenine segajo k britansko-amerišskemu partnerstvu med 2. svetovno vojno. Vključenost držav članic v sistem obrambnega planiranja predstavlja enega izmed temeljnih načel Nata.

Obrambno planiranje v Natu se je sčasoma razvilo v izredno kompleksen in zahteven proces, ki hkrati poteka na različnih ravneh in v različnih časovnih intervalih, vendar ima kljub svoji navidezni zapletenosti nekaj bistvenih odlik. Sistem obrambnega planiranja Natu namreč omogoča koordinacijo nacionalnih obrambnih planov, kar posledično vpliva na doseganje večje interoperabilnosti med zmogljivostmi, ter večjo učinkovitost v multilateralnih vojaških operacijah. Z vključenostjo v proces obrambnega planiranja Nata se države članice izognejo dragemu in neracionalnemu vzpostavljanju celotnega spektra samostojnih zmogljivosti, poleg tega kolektivno dosežejo bistveno višjo stopnjo varnosti, kot bi jo katerakoli izmed članic lahko dosegla sama.

V sistem in proces obrambnega planiranja Nata se je postopoma in vedno intenzivneje vključevala tudi RS. Naša država z razvijanjem ciljev sil oz. zmogljivosti, ki so ji bili v okviru procesa obrambnega planiranja dodeljeni z upoštevanjem načel »enakomerne delitve bremena in razumnega izziva«, prispeva k zagotavljanju takšnega nabora

zmogljivosti, ki omogoča uresničevanje celotnega spektra nalog in ambicij v okviru Nata. Prav to je bil eden izmed glavnih razlogov, da se pri proučevanju že tako kompleksnega področja obrambnega planiranja nisem omejil zgolj na Nato, ampak sem poskušal ugotoviti, na kakšen način je v sistem in proces obrambnega planiranja vključena RS ter kakšen vpliv ima ta vpetost na razvoj zmogljivosti njenega obrambnega sistema.

Iz različnih dokumentov Nata je mogoče sklepati, da je vsaka država članica povsem samostojna pri razvoju zmogljivosti v okviru svojega obrambnega sistema. Glavni namen moje magistrske naloge je ugotoviti, če se ta deklarirana samostojnost držav odraža tudi na primeru RS. Z analizo ključnih nacionalnih planskih dokumentov na obrambnem področju bom zato poskušal ugotoviti, ali RS prednostno vzpostavlja zmogljivosti, ki jih je prejela v okviru Natovega procesa obrambnega planiranja, ali pa je poudarek na preostalih zmogljivostih obrambnega sistema. V povezavi s tem bom ugotavljal tudi, v kolikšni meri je RS neodvisna od zahtev in usmeritev Nata pri določanju prioriteten zmogljivosti ter dinamike njihovega vzpostavljanja v določenem obdobju planiranja.

Magistrska naloga bo bralcem omogočila celovit vpogled v sistem obrambnega planiranja Nata in RS. Poleg tega bo poskušala podati tudi uporabne sklepe v povezavi z ravno sprejemanja ključnih odločitev in dokumentov s tega področja, vplivom Natovega sistema in procesa obrambnega planiranja na razvoj zmogljivosti obrambnega sistema RS ter stopnjo neodvisnosti RS od usmeritev in zahtev Nata pri vzpostavljanju zmogljivosti. V določeni meri se bom v svoji nalogi dotaknil tudi dragocenih izkušenj, ki si jih je RS pridobila s sodelovanjem v sistemu in procesu planiranja Nata in temeljijo tako na pravih kot tudi nekaterih napačnih odločitvah naše države pri vzpostavljanju zmogljivosti obrambnega sistema.

Skromna ambicija te naloge je tudi prispevati k nadaljnjemu znanstvenemu razvoju obramboslovja, in sicer predvsem v tistem delu, ki se nanaša na celovito razumevanje sistemov in procesov obrambnega planiranja na ravni Nata in na ravni posameznih držav ter vloge posameznih akterjev v teh aktivnostih. Namen naloge je tudi vzpodbuditi nova znanstvena raziskovanja in razprave, predvsem v povezavi z metodologijo analiziranja ključnih parametrov in oblikovanja učinkovitih modelov obrambnega planiranja, ki se morajo zaradi sodobnega mednarodnega varnostnega

okolja, v katerem prevladujejo kompleksne grožnje z večinoma multiplikatorskimi učinki, vedno pogosteje in hitreje prilagajati nastalim spremembam.

V primerjavi z ostalimi področji obramboslovne znanosti je področje obrambnega planiranja predvsem v slovenskem prostoru relativno skromno raziskano. To se v določeni meri odraža tudi pri nekoliko težji dostopnosti razpoložljivih virov, vendar je zaradi omenjenih dejavnikov to področje le še toliko bolj privlačno za proučevanje.

Želim si, da bi to nalogo prebrali tudi tisti strokovnjaki, ki se v okviru obrambnega sistema in predvsem na Ministrstvu za obrambo redno srečujejo s področjem obrambnega planiranja. V prvi vrsti si bodo lahko z njo pomagali pri vsakdanjem delu, saj so v nalogi na enem mestu dokaj podrobno predstavljena ključna področja in procesi, ki bi jih moral poznati vsakdo, ki bi se rad resno ukvarjal ter sodeloval pri nadaljnjem razvoju učinkovitega sistema obrambnega planiranja. Po drugi strani bodo omenjeni strokovnjaki lahko podali kritično oceno strokovnosti in vsebinske ustreznosti naloge, opozorili na morebitne pomanjkljivosti in napake ter tudi predlagali izboljšave in rešitve za trenutno veljaven sistem obrambnega planiranja tako na nacionalni ravni kot tudi na ravni Nata.

2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 OPREDELITEV PREDMETA IN CILJEV PROUČEVANJA

V svoji magistrski nalogi sem se osredotočil na sistem obrambnega planiranja v Natu ter na sistem obrambnega planiranja v RS. Po **uvodu** in **metodološkem okviru** si sledijo posamezni vsebinski sklopi.

V **tretjem poglavju** sem opredelil in analiziral ključne oblike, faze in obdobja obrambnega planiranja, njegove glavne značilnosti ter posebnosti, pomen in vlogo v okviru širšega sistema nacionalnega planiranja ter pomen političnega nadzora nad obrambnim planiranjem.

Četrto poglavje je v celoti namenjeno predstavitvi sistema obrambnega planiranja v Natu. Uvodoma je prikazan pregled razvoja od njegovih zametkov iz časa 2. svetovne vojne do zadnjih prilagoditev in sprememb v današnjem obdobju. V nadaljevanju je natančno predstavljen Natov proces obrambnega planiranja, področja planiranja ter tisti Natovi organi, ki sodelujejo v tem procesu. Poleg tega so v tem poglavju predstavljeni in v določeni meri analizirani ključni Natovi (strateški) politični dokumenti, ki so pomembni za področje obrambnega planiranja, pri čemer je poudarek na Strateškem konceptu in Celostnih političnih smernicah. Ob koncu poglavja je prikazana raven sprejemanja ključnih odločitev in dokumentov na ravni Nata.

V **petem poglavju** sem se osredotočil na sistem obrambnega planiranja v RS. Predstavil in proučil sem proces obrambnega planiranja ter pomen in glavne značilnosti ključnih dokumentov na strateško-politični ravni in po obdobjih v okviru dolgoročnega, srednjeročnega in kratkoročnega obrambnega planiranja, pri čemer sem se dotaknil tudi procesa in dokumentov s področja poročanja. Poleg tega sem izvedel kvalitativno analizo ključnih nacionalnih planskih dokumentov na obrambnem področju, kjer sem se osredotočil predvsem na določila, povezana z vzpostavljanjem zmogljivosti obrambnega sistema RS v različnih planskih obdobjih. V okviru analize sem poskušal ugotoviti, ali je na podlagi določil teh dokumentov mogoče utemeljeno sklepati, da se v okviru obrambnega sistema prednostno razvija tiste zmogljivosti, ki so bile RS dodeljene v okviru Natovega sistema obrambnega planiranja. Ob koncu poglavja sem podobno kot v prejšnjem poglavju prikazal raven sprejemanja ključnih odločitev in dokumentov v RS, ki imajo implikacije na področje obrambnega

planiranja, predstavil nastavke za nadaljnji razvoj obrambnega planiranja ter podal kritičen razmislek v povezavi s tem področjem.

Šesto poglavje je ključno v moji magistrski nalogi, saj sem v tem poglavju proučeval vpliv vključenosti RS v sistem obrambnega planiranja Nata na razvoj zmogljivosti obrambnega sistema RS. Pri tej analizi sem si v precejšnji meri pomagal z ugotovitvami, pridobljenimi v okviru prejšnjih poglavij. Z analizo vplivov vključenosti v sistem obrambnega planiranja Nata sem želel predvsem ugotoviti, v kolikšni meri so država (RS) in njeni pristojni organi samostojni na področju obrambnega planiranja ter v kolikšni meri lahko sami oz. neodvisno od Nata odločajo, katere zmogljivosti bo RS razvila v določenem obdobju planiranja.

Sedmo poglavje obsega verifikacijo hipotez in zaključek, pri čemer sem se oprl na ugotovitve iz analiz, ki so bile izvedene v okviru posameznih poglavij magistrske naloge. Ob koncu naloge je naveden seznam uporabljenih virov in literature.

Cilj moje magistrske naloge je podrobno predstaviti in preučiti sistema obrambnega planiranja v Natu in v RS ter predvsem ugotoviti:

- na katerih ravneh se v Natu in RS sprejemajo ključne odločitve in dokumenti v povezavi z obrambnim planiranjem;
- ali je iz določil ključnih nacionalnih planskih dokumentov mogoče utemeljeno sklepati, da se v okviru obrambnega sistema prednostno razvija tiste zmogljivosti, ki so bile RS dodeljene v okviru Natovega sistema obrambnega planiranja;
- v kolikšni meri se lahko država (RS) in njeni pristojni organi neodvisno od Nata odločajo, katere zmogljivosti bo RS razvila v določenem planskem obdobju.

2.2 METODOLOŠKI PRISTOP

Pri oblikovanju magistrske naloge sem uporabil spodaj navedene metode družboslovnega raziskovanja:

- Med **zbiranjem virov** v povezavi z obrambnim planiranjem sem se moral soočiti z določenimi izzivi pri pridobivanju ustrezne literature s tega področja, saj ima kar precejšen del s tem povezanih dokumentov določeno Natovo ali nacionalno stopnjo tajnosti. Pri pisanju svoje magistrske naloge sem se moral

zato v skladu z zakonodajo, ki ureja varovanje tajnih podatkov, omejiti samo na javno dostopne dokumente, čeprav bi v primeru možnosti uporabe dokumentov z oznako stopnje tajnosti moja magistrska naloga lahko imela še večjo dodano vrednost kot sicer. Na nekaterih mestih sem bil zaradi pomanjkanja ustreznih virov primoran uporabiti tudi publikacije in informacije, ki jih sicer izdajajo oz. objavljajo tisti Natovi organi, ki so odgovorni za informiranje in komuniciranje z javnostmi, čeprav se zavedam, da takšni viri načeloma niso najbolj primerni za znanstveno razpravo. Uporabo omenjenih virov sem poskušal čim bolj omejiti in sem jih uporabil le na tistih mestih v svoji nalogi, kjer je bilo to neizogibno potrebno za celovito predstavitev oz. analizo obravnavane tematike. Izpostavljeni izzivi so mi predstavljali dodatno vzpodbudo za še večjo angažiranost pri iskanju dostopne literature s tega področja. Po Bučarju (2002, 31) sem torej poskušal izvesti »smiseln kompromis med tistim, kar je idealno, in med tistim, kar je realno izvedljivo in še vedno znanstveno korektno«.

- **Analizo in interpretacijo primarnih in sekundarnih virov** sem ob sočasni uporabi **deskriptivne metode** uporabil pri opredelitvi temeljnih pojmov, opredelitvi in analiziranju obrambnega planiranja ter sistemov obrambnega planiranja na ravni Nata in v RS, analiziranju ključnih planskih dokumentov in vplivov vključenosti RS v sistem obrambnega planiranja Nata na razvoj zmogljivosti njenega obrambnega sistema ter pri verifikaciji hipotez.
- S pomočjo **nestrukturiranih fokusiranih intervjujev** sem poskušal pridobiti čim več relevantnih informacij kompetentnih strokovnjakov, ki se na svojem delovnem mestu dnevno ukvarjajo s področjem obrambnega planiranja oz. sprejemajo odločitve v povezavi s tem področjem. Nestrukturiran fokusiran intervju je bil kot raziskovalna metoda uporaben pri izdelavi moje magistrske naloge predvsem zato, ker sem lahko razpravo usmerjal proti zelenemu cilju in je sogovornik lahko sam opozarjal na relevantne teme ter jih tudi primerno argumentiral.
- Ena izmed ključnih metod v nalogi je bila **opazovanje z neposredno udeležbo**. Na svojem nekdanjem delovnem mestu sem namreč aktivno sodeloval tako v sistemu obrambnega planiranja v RS kot tudi na ravni Nata. Menim, da so moje izkušnje in na njih temelječe ugotovitve s tega področja v

precejšnji meri pripomogle h korektnosti in kvaliteti same magistrske naloge, medtem ko mi je zamenjava delovnega mesta omogočila kritično distanco do proučevanega področja.

- Metodo **študije primera** sem uporabil pri natančnem proučevanju vplivov vključenosti RS v sistem obrambnega planiranja Nata na razvoj zmogljivosti obrambnega sistema. Glede na to, da sem se osredotočil samo na eno enoto analize, gre v tem primeru za intenzivno zastavljeno raziskovanje.

Z uporabo analitično-sintetičnega pristopa sem v svoji magistrski nalogi povezal zgoraj navedene metode metodološkega raziskovanja v zaokroženo in zaključeno celoto.

2.3 HIPOTEZI

Cilje svoje magistrske naloge sem poskušal doseči z uporabo zgoraj navedenih metod metodološkega raziskovanja in s pomočjo verifikacije spodnjih hipotez.

Glavna hipoteza 1: *Obrambno planiranje je temeljnega pomena za učinkovito delovanje in doseganje obrambno-varnostnih interesov Nata ter obrambnega sistema na nacionalni ravni, zato se ključne odločitve in dokumenti v povezavi s tem področjem tako v Natu kot tudi v RS sprejemajo na najvišjih političnih in vojaških ravneh.*

Glavna hipoteza 2: *V določenih ključnih nacionalnih dokumentov, ki imajo implikacije na sistem obrambnega planiranja RS, je poudarek na prednostni realizaciji oz. vzpostavitvi tistih zmogljivosti obrambnega sistema, ki so bile RS dodeljene v okviru procesa obrambnega planiranja Nata. RS in njeni pristojni organi za obrambno planiranje na tem področju niso popolnoma samostojni, saj morajo pri določanju zmogljivosti, ki jih bo naša država razvila v posameznem planskem obdobju, upoštevati zahteve in usmeritve Nata.*

Vrstni red hipotez v moji magistrski nalogi ni naključen. Prva glavna hipoteza v bistvu predstavlja poglobljen uvod v proučevanje področja obrambnega planiranja, saj bom preko njene verifikacije poskušal ugotoviti njegov dejanski pomen in težo tako na nacionalni ravni kot tudi na ravni Nata. Druga glavna hipoteza je ključnega pomena za nalogo, saj bom z njeno verifikacijo dobil odgovor na vprašanje v kolikšni meri vključenost RS v sistem obrambnega planiranja Nata vpliva na razvoj

zmogljivosti njenega obrambnega sistema, kar je temeljni namen tega dela in prispevek k razvoju obramboslovne znanosti.

2.4 TEMELJNA POJMA

Zmogljivost

Zmogljivost lahko v njenem najbolj splošnem pomenu opredelimo kot mero za izražanje zahtevnosti nalog, ki jih je določena naprava, sistem ali človek sposoben izpolniti v nekem določenem času (Pogačnik 2006, 5041).

V Natu je termin zmogljivost definiran kot sposobnost za delovanje z namenom doseganja želenega učinka. V širšem pomenu je zmogljivost razumljena kot kompleksna kombinacija naslednjih funkcionalnih elementov: doktrine, organizacije, usposabljanja, opreme, voditeljstva, kadra, infrastrukture in interoperabilnosti (načelo DOTMLPFI¹) (Vink 2008, 14; Marinelli 2007, 8). Navedeno opredelitev lahko zasledimo tudi v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025 (ReSDPROSV 2025) in v novem Pravilniku o planiranju v Ministrstvu za obrambo, iz česar lahko sklepamo, da se tudi v RS pri vzpostavljanju zmogljivosti obrambnega sistema uporablja enaka načela in postopke kot na ravni Nata, kar neposredno pripomore k večji primerljivosti in interoperabilnosti tako na ravni Nata kot tudi med ostalimi državami članicami. RS in predvsem Slovenska vojska (SV) se je tako skladno s spremenjenim procesom obrambnega planiranja v Natu in EU usmerila v razvoj in vzpostavitev zmogljivosti ter s tem nadgradila preteklo prakso, ki je temeljila predvsem na razvoju sil (Pravilnik o planiranju 2012, 3; ReSDPROSV 2025, 31).

V začetni fazi razvoja oz. vzpostavljanja določene zmogljivosti v okviru obrambnega sistema naj bi načrtovalci praviloma izvedli študijo skladno z načeli DOTMLPFI, kot je razvidno iz spodnjega primera (Jasper 2008):

- doktrina (*Doctrine*) – opredelitev načel in konceptov organiziranja, uporabe in delovanja določene zmogljivosti;
- organizacija (*Organization*) – odločitev o osnovni organizacijski enoti za delovanje (npr. divizija, brigada, eskadrilja, oddelek, namenske sile);

¹ DOTMLPFI – *Doctrine, Organization, Training, Material, Leadership, Personnel, Facilities, Interoperability*.

- usposabljanje (*Training*) – oblikovanje načrta usposabljanja (npr. osnovno, individualno in skupinsko, skupna usposabljanja z ostalimi zvrstmi in rodovi oboroženih sil);
- oprema (*Material*) – opredelitev celotnega nabora opreme za vzpostavitev in učinkovito delovanje zmogljivosti (npr. število oklepnikov, pušk, količina streliva, rezervni deli);
- voditeljstvo (*Leadership*) – načrt profesionalnega razvoja, usposabljanja in priprave poveljnikov od podčastnikov do generalov za učinkovito vodenje in usmerjanje delovanja zmogljivosti;
- kader (*Personnel*) – analiziranje razpoložljivosti ustrezno kvalificiranih oseb za potrebe delovanja zmogljivosti;
- infrastruktura (*Facilities*) – opredelitev potrebne infrastrukture (npr. velikost in število namestitvenih objektov, velikost poligona za usposabljanje);
- interoperabilnosti (*Interoperability*) – opredelitev možnosti, zahtev in ukrepov za doseganje čim višje stopnje interoperabilnosti z obstoječimi in prihodnjimi zmogljivostmi.

Temeljita in z analizami podprta študija vseh zgoraj navedenih posameznih elementov zmogljivosti bistveno olajša in racionalizira nadaljnje faze njene vzpostavitve ter omogoči njeno kasnejše učinkovito delovanje ter doseganje pričakovanih učinkov (Jasper 2008).

Učinek določene zmogljivosti se opredeli z več kazalniki, kot so npr. premestljivost, premičnost, vzdržljivost, razpoložljivost, preživetje in zaščita sil, učinkovitost bojevanja, učinkovit sistem vodenja in poveljevanja ter komunikacij, učinkovita obveščevalna zagotovitev, povezljivost in združljivost (Praprotnik 2007, 38). Učinek kazalnikov je razviden tudi iz spodnjih fiktivnih primerov, npr. sposobnost transporta 10 ton tovora na razdalji 500 km v enem dnevu, sposobnost bojnega delovanja po nasprotniku na razdalji do 30 km in sposobnost nadzora 10 km² bojišča. Transport tovora lahko izvedemo tako s tovornjaki kot tudi s helikopterji, delovanje po nasprotniku na razdalji 30 km lahko izvajamo z letalstvom ali artilerijo, medtem ko lahko nadzor bojišča izvajamo s pomočjo izvidniških enot, brezpilotnimi letali in sateliti. Ugotovimo lahko, da je želene učinke mogoče doseči na različne načine, z različnimi silami in različnimi poudarki na posameznih elementih zmogljivosti (Sektor za obrambno planiranje 2010, 9).

V RS je bilo načelo DOTMLPFI v ključnih dokumentih s področja obrambnega planiranja prvič jasno izpostavljeno relativno pozno, in sicer ob koncu leta 2010, ko je bila v parlamentu potrjena nova ReSDPROSV 2025, kar kaže na določeno zadržanost in okorelost naše države pri uvajanju priporočil Nata in tudi drugih držav na področju vzpostavljanja zmogljivosti. Po letu 2010 je omenjeno načelo vključeno v vse relevantne dokumente s tega področja, pred tem se je pojavljalo predvsem v strokovnih člankih in razpravah ter v osnutkih nekaterih dokumentov, ki so nastajali na Ministrstvu za obrambo (MO). Vključitev načela v dokumente s področja planiranja je vsekakor velik korak naprej pri učinkovitem in celostnem razvoju in vzpostavljanju zmogljivosti, vendar si bo treba v prihodnje še naprej zavzeto prizadevati za njegovo popolno implementacijo, sicer bo ostalo samo pri mrtvi črki na papirju.

Pravilnik o obrambnem planiranju na MO določa, da obrambne zmogljivosti RS obsegajo vojaške in civilne zmogljivosti za potrebe obrambe RS. Kategorije civilnih obrambnih zmogljivosti tako obsegajo predvsem zmogljivosti za podporo države gostiteljice (angl. *Host Nation Support*), zmogljivosti za materialno in zdravstveno oskrbo, zmogljivosti civilnih funkcionalnih strokovnjakov, zmogljivosti za prostorsko in kartografsko podporo, kadrovske zmogljivosti za izvajanje obrambne dolžnosti, materialne zmogljivosti nevojaškega dela obrambnega sistema, komunikacijsko-informacijske zmogljivosti nevojaškega dela obrambnega sistema in obrambne obveščevalno-varnostne zmogljivosti na strateški ravni.² Na drugi strani se kategorije vojaških zmogljivosti RS z vidika njihovega osnovnega poslanstva ločijo na (1) zmogljivosti za bojevanje, (2) zmogljivosti za bojno podporo, (3) zmogljivosti za zagotovitev delovanja, (4) zmogljivosti za poveljevanje in kontrolo ter (5) zmogljivosti vojaškega izobraževanja in usposabljanja. Razvoj omenjenih zmogljivosti z opredelitvijo ključnih in prioritarnih zmogljivosti je natančneje določen v temeljnih dokumentih na področju obrambnega planiranja (Pravilnik o obrambnem planiranju 2012, 2–3).

² Koncept civilnih obrambnih zmogljivosti lahko razumemo kot kvalitativno nadgradnjo nekdanjega sistema civilne obrambe, ki se je po vstopu RS v Nato in EU konceptualno in organizacijsko prilagodil spremenjenim varnostnim in družbenim razmeram.

Obrambni sistem

Po Grizoldu (1999, 10–11) lahko obrambni sistem v sodobni državi razumemo kot del javne uprave, v okviru katerega se izvajajo vojaške, organizacijske, tehnične, tehnološke, kadrovske, normativne, materialno-finančne, znanstvene, izobraževalne, idejnopolitične in številne druge dejavnosti, ki jih organizira in izvaja sodobna država za zagotavljanje vojaškega vidika svoje varnosti. Na vsebino obrambnega sistema sodobne države tako vpliva cel niz različnih dejavnikov, in sicer od mednarodnega okolja do zgodovinskih, geografskih, demografskih, političnih, razvojnih in drugih. Obrambni sistem sodobne države lahko opredelimo kot celoto vojaških in nevojaških elementov v nacionalno-varnostni strukturi, ki omogočajo izvajanje obrambno-zaščitnih funkcij določene družbe (Grizold 1999, 40).

Obrambni sistem RS

Obrambni sistem RS je celovito opredeljen v Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti (ReSNV) RS iz leta 2010, in sicer v poglavju, ki se nanaša na organiziranost sistema nacionalne varnosti.

Obrambni sistem je poleg sistema notranje varnosti ter sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami eden izmed treh ključnih podsistemov, ki zagotavljajo delovanje sistema nacionalne varnosti. Vanj so poleg treh glavnih podsistemov vključene tudi zunanjepolitične, gospodarske, informacijske in druge dejavnosti, ki neposredno vplivajo na nacionalno varnost. Navedene (pod)sisteme je treba stalno nadgrajevati in predvsem povezovati v skladno celoto z namenom povečanja učinkovitosti celotnega nacionalno-varnostnega sistema. Obrambni sistem RS predstavlja celoto političnih, normativnih, organizacijskih, vojaških, kadrovskih, materialno-finančnih, obveščevalno-varnostnih, informacijsko-komunikacijskih, razvojno-raziskovalnih, izobraževalnih in drugih dejavnosti, ki jih organizira država za učinkovito zagotavljanje obrambe. Tvorijo ga (1) SV kot nosilka vojaške obrambe in razvoja vojaških zmogljivosti ter (2) nevojaški deli obrambnega sistema, ki oblikujejo in izvajajo obrambno politiko, zagotavljajo pogoje za delovanje celotnega obrambnega sistema, nevojaške zmogljivosti za podporo SV in zavezniškim silam ter izvajajo priprave in ukrepe za potrebe obrambe države in delovanje obrambnega sistema v kriznih razmerah. V obrambni sistem se z izvajanjem dejavnosti, ki prispevajo k obrambi države, vključujejo tudi drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti ter

civilno-družbene organizacije, ki so posebnega pomena za obrambo (ReSNV 2010, 49).

Obrambni sistem se s svojo strukturo in organiziranostjo stalno odziva na spremembe v mednarodnem varnostnem okolju ter spremlja razvoj in odzivanje ostalih sodobnih obrambnih sistemov v svetu. Poleg sprejetih zavez, ki izhajajo iz članstva v Natu in drugih mednarodnih organizacijah, upošteva načelo uravnoteženosti med potrebami in zmožnostmi, kar pomeni določanje prioritet glede na geografsko umeščenost in značilnosti RS, kot tudi načela sodobne vojaške organiziranosti in slovenske vojaške tradicije. Obseg in struktura obrambnega sistema RS se stalno prilagajata glede na dolgoročno razpoložljivost človeških, materialnih in finančnih virov. Poudarek je na pravočasnem vzpostavljanju načrtovanih obrambnih sil in zmogljivosti, njihovem uravnoteženem razvoju ter na čim večji učinkovitosti obrambnega sistema. Potrebne sistemske spremembe se izvajajo na primerno spremenjenih in dopoljenih normativnih podlagah (ReSNV 2010, 49–51; Obrambna strategija RS 2012, 8–9). Z institucionalnega vidika obsega (1) upravni del MO (notranje organizacijske enote) ter (2) dva organa v sestavi MO (Generalštab SV ter Inšpektorat za obrambo). V njegovo delovanje so skladno z načeli celostnega pristopa v določeni meri vključeni tudi drugi resorji, organi lokalnih skupnosti ter nekatere civilno-družbene organizacije.³

³ Na tem mestu je smiselno izpostaviti specifično organiziranost Ministrstva za obrambo RS (MORS), ki poleg obrambnega podsistema zajema tudi podsistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uprava RS za zaščito in reševanje ter Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami). V večini drugih evropskih držav je (pod)sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v pristojnosti resorja za notranje zadeve oz. je organiziran kot samostojno telo ali agencija vlade (Horvat 2011).

3 OBRAMBNO NAČRTOVANJE/PLANIRANJE

Pred pričetkom natančnejšega opredeljevanja obrambnega planiranja kot temeljnega pojma v tej magistrski nalogi je treba razrešiti manjšo terminološko dilemo.

Med analiziranjem literature v povezavi z obrambnim načrtovanjem sem namreč ugotovil, da se poleg termina »načrtovanje« predvsem v upravnem delu MO uporablja tudi termin »planiranje« (dolgoročno planiranje, srednjeročno planiranje, poslovno planiranje, planski cikel itd.). Medtem ko sem v strokovni literaturi, ki je nastajala izven MO, zasledil predvsem termin »obrambno načrtovanje«. Poleg tega se v Direktoratu za obrambno politiko ena izmed organizacijskih enot imenuje Sektor za strateško planiranje, medtem ko se primerljiva organizacijska enota na Generalštabu SV (J-5) imenuje Sektor za dolgoročno načrtovanje. Dodatno se v okviru Direktorata za obrambne zadeve nahaja tudi Sektor za načrtovanje.

Direktor Direktorata za obrambno politiko na MO mi je med intervjujem orisal širše zgodovinsko in vsebinsko ozadje izpostavljene dileme. Na MO so pred letom 2003 termin *defence planning* prevajali kot »obrambno načrtovanje«, vendar je zaradi določenih posebnosti obrambnega sistema RS kmalu prišlo do zmede oz. mešanja pojmov. Eden izmed elementov v okviru obrambnega sistema RS je (bila) namreč tudi civilna obramba⁴, znotraj katere je bilo že pred nastankom samostojne države RS uveljavljeno obrambno načrtovanje, ki ga z vsebinskega vidika ne moremo primerjati

⁴»Civilna obramba je namenjena delovanju v izrednem in vojnem stanju ter ob krizah in združuje ukrepe ter dejavnosti državnih organov, organov lokalne samouprave, gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij ter državljanov, s pomočjo katerih se z nevojaškimi sredstvi in načini podpira ter dopolnjuje vojaška obramba države in se zagotavljajo delovanje oblasti v vojni, preskrba, zaščita in preživetje prebivalstva« (Frankovič in Najzer 2004, 2).

Na MO je (bil) za področje civilne obrambe pristojen Direktorat za obrambne zadeve, znotraj katerega Sektor za načrtovanje v opravlja naloge s področja ocenjevanja tveganj in ogrožanja nacionalne varnosti, zagotavljanja ter usmerjanja priprav in kriznega načrtovanja na obrambnem področju, zagotavljanja evidenc državljanskih dolžnosti s pripravo postopkov morebitne ponovne uvedbe vojaške dolžnosti ter usklajuje obrambne potrebe pri graditvi objektov. Poleg tega opravlja usmerjevalne in organizacijske naloge na področju zagotavljanja civilnih zmogljivosti pri podpori SV in zavezniških sil ter razvoj kartografskega sistema za potrebe obrambe RS. Dodatno pripravlja in usklajuje tudi izdelavo predpisov ter sodeluje pri pripravi gradiv drugih državnih organov, organizacij in inštitucij ter koordinira pripravo in sodeluje pri izvajanju nacionalnih in mednarodnih vaj in vaj kriznega upravljanja (Sektor za načrtovanje 2009).

z dolgoročnim, srednjeročnim in kratkoročnim načrtovanjem vojaških in nevojaških zmogljivosti obrambnega sistema.⁵

Z namenom boljše preglednosti med omenjenima področjema načrtovanja je bila tako v prvem letu polnopravnega članstva sprejeta odločitev, da se bo v povezavi z obrambnim načrtovanjem v Natu ter dolgoročnim, srednjeročnim in kratkoročnim načrtovanjem vojaških in nevojaških zmogljivosti obrambnega sistema na nacionalni ravni uporabljal termin »planiranje«. Šavc opaža (2011), da vsi subjekti obrambnega planiranja pri uporabljanju tega termina niso popolnoma dosledni, kljub temu meni, da je tudi v prihodnje smiselno vztrajati pri »obrambnem planiranju«, ker se je ta termin že uveljavil tako v strateških usmerjevalnih dokumentih kot tudi v notranjih normativno-pravnih aktih.

Njegovemu mnenju se pridružujem tudi sam, saj lahko na podlagi lastnih izkušenj s tega področja ugotavljam, da strokovnjaki uporabljajo skoraj izključno termin »planiranje« in se jasno zavedajo vsebinske razlike med področjema »obrambnega planiranja« in »obrambnega načrtovanja«.

Predstavljeno razrešitev terminološke dileme podpira tudi Praprotnik (2007, 13), ki v strokovnem članku⁶ v povezavi z obrambnim planiranjem navaja, da se v njegovem besedilu besedi »plan« in »planiranje« uporabljata namesto besed »načrt« in »načrtovanje«, kar naj bi bilo skladno s slovenskimi prevodi standardov Mednarodne organizacije za standardizacijo (*International Organization for Standardization*). Beseda planiranje se v teh standardih nanaša na planiranje ciljev, sistema in realizacije proizvoda, medtem ko se beseda načrtovanje razume v smislu načrtovanja (*design*) in razvoja (*development*).

⁵ Za razliko od dolgoročnih, srednjeročnih in kratkoročnih obrambnih planov, ki določajo in usmerjajo razvoj vojaških in nevojaških zmogljivosti obrambnega sistema, obrambni načrt obsega organizacijske, kadrovske, materialne in druge rešitve, s katerimi se zagotavlja postopen, organiziran ter usklajen prehod na delovanje v izrednem in vojnem stanju, načrtuje opravljanje določenih nalog oziroma proizvodnje in storitev med mobilizacijo in v vojnem stanju ter določa organizacijo in način dela, tako da se zagotovi neprekinjeno opravljanje dejavnosti organa oziroma organizacije. Obrambni načrti vsebujejo tudi rešitve za krizna obdobja (Frankovič in Najzer 2004, 2).

⁶ Bilten Slovenske vojske (9/št. 4): *Targeted Objectives of the Ministry of Defence and the Slovenian Armed Forces*.

V svoji magistrski nalogi bom zato pri opredeljevanju načrtovanja kot elementa, procesa oz. dejavnosti kot take uporabljal termin »načrtovanje«, medtem ko bom v povezavi z obrambnim načrtovanjem v smislu načrtovanja zmogljivosti obrambnega sistema (tako vojaških kot tudi nevojaških) skladno z zgoraj navedeno utemeljitvijo uporabljal termin »obrambno planiranje«.

3.1 OPREDELITEV NAČRTOVANJA

V metodološkem smislu lahko razumemo načrtovanje kot proces določanja ciljev, razvijanja alternativnih poti za njihovo realizacijo, ocenjevanje in izbiranje med njimi in razdelava izbrane alternative oz. več alternativ v načrte, politike, programe in poslovne plane. Pri načrtovanju si je tako potrebno zamisliti tako cilj kot tudi način in sredstva, s katerimi ga bomo dosegli (Možina et al. 1994, 265–292). S pomočjo načrtovanja postavljamo cilje delovanja določenega (poslovnega) sistema. V okviru tega opredelimo, kaj želimo doseči, kakšna bo kakovost in količino produktov ter kakšni so roki za realizacijo. Lipovec (1983, 341) meni, da je načrtovanje nujna sestavina vsakega procesa dela in s tem tudi vsakega procesa gospodarjenja kot smotrne dejavnosti človeka. Po Tankosiću (1981, 65) je načrtovanje miselno-ustvarjalna dejavnost, ki je temelj izvajanja vsake naloge oz. akcije. V najširšem smislu pod načrtovanjem razumemo takšno človekovo miselno aktivnost, ki je usmerjena na predvidevanje oz. predhodno opredelitev predmeta, sredstva, načina, časa, mesta in rezultata neke bodoče aktivnosti zaradi racionalizacije in lažjega usklajevanja nalog. Načrtovanje je stalen proces predvidevanja, določanja in razdelave ključnih nalog in ciljev kakor tudi predhodno določanje kriterijev za ocenjevanje rezultatov.

Načrtovanje lahko torej opredelimo kot proces, v okviru katerega določimo cilje nekega sistema ter opredelimo aktivnosti, sredstva in metode, ki nam bodo na najbolj racionalen način omogočila realizacijo zastavljenih ciljev ter vrednotenje doseženih rezultatov.

3.2 OPREDELITEV OBRAMBNEGA PLANIRANJA

Obrambno planiranje je eden izmed bistvenih elementov širšega nacionalnega planiranja v vsaki državi, ki poleg obrambnega vključuje tudi druga politična,

gospodarska in družbena področja. Glede tega se lahko povsem strinjamo s Shekhawatom (2006, 689–693), ki meni, da je to ena izmed najbolj kompleksnih nalog vsake vlade, saj je v okviru obrambnega planiranja potrebno oceniti in upoštevati dinamiko razvoja mednarodnega varnostnega okolja, identificirati sedanje in predvideti prihodnja tveganja in grožnje, notranje razmere, priložnosti na področju razvoja tehnologije ter vire in trenutne zmogljivosti. Poleg tega je potrebno upoštevati tudi specifične zgodovinske in kulturne značilnosti določene države oz. njeno strateško kulturo.

V obrambno planiranje morajo biti vključeni vsi vladni resorji, in sicer ne samo zaradi zahtevnosti same naloge, ampak tudi zaradi tega, ker bi morebitne dolgotrajne krizne razmere zahtevale večino resursov določene države. Z vključenostjo vseh vladnih resorjev se poskuša v dolgoročnem obdobju zagotoviti usklajenost obrambnih planov z ostalimi nacionalnimi plani (Shekhawat 2006, 693). Obrambno planiranje je del obrambne politike⁷ določene države. Njegova temeljna vloga je preoblikovanje obrambne politike v obrambni koncept ter obseg in strukturo obrambnih sil. Obrambno planiranje predstavlja pomembno orodje države za oblikovanje potrebnih zmogljivosti obrambnega sistema oz. obrambnih sil ter za razvoj nacionalne obrambne infrastrukture. Umestimo ga lahko v širši sistem planiranja, s pomočjo katerega lahko vlada nadzoruje in koordinira racionalno porabo obrambnih virov za razvoj nacionalnega obrambnega sistema (Strateški pregled obrambe 2004, 19–20).

⁷ Obrambna politika izhaja iz nacionalno-varnostne politike države in je uravnotežena celota strategij, razvojnih planov in programov, ki zagotavljajo vizijo ter določajo ukrepe in dejavnosti za vzpostavitev, vzdrževanje, razvoj in učinkovito delovanje obrambnega sistema. Namen obrambne politike je, da na temelju opredeljenih interesov države na obrambnem področju ter ocene ogrožanja in tveganja nacionalne varnosti vrednoti spreminjanje mednarodnega varnostnega okolja, določi cilje na obrambnem področju ter optimalne načine in sredstva za njihovo uresničevanje. Pri oblikovanju in izvajanju obrambne politike države se upoštevajo zlasti naslednja temeljna načela: sinergičnost, celovitost in učinkovitost pri zagotavljanju obrambne sposobnosti države; verodostojnost in solidarnost pri zagotavljanju kolektivne obrambe in varnosti, selektivnost in povezovanje z drugimi državami pri zagotavljanju zmogljivosti in sodelovanju v mednarodnih operacijah in misijah, racionalnost pri upravljanju z viri in realističnost pri obvladovanju tveganj. Temeljna načela obrambne politike so vzajemna, medsebojno dopolnjujoča ter se med seboj ne izključujejo. Obrambna politika se izvaja z uresničevanjem ciljev na obrambnem področju (Obrambna strategija 2012, 3).

Obrambno planiranje mora zagotavljati, da so oborožene sile s svojimi zmogljivostmi sposobne prispevati k uresničevanju interesov in nacionalno-varnostnih ciljev določene države (Cottey 2000, 7), pri čemer Schwarz (2000, 13) opozarja na velik pomen in nujnost stalnega političnega nadzora nad to dejavnostjo. Politični nadzor naj bi namreč zagotavljal, da se obrambno planiranje sklada s političnimi namerami ter se ne razvije v zaprt in neodvisen proces.

Razlikujemo dve osnovni obliki obrambnega planiranja, in sicer predikativno obrambno planiranje in reaktivno obrambno planiranje. Pri predikativnem obrambnem planiranju poskušajo pristojni državni organi skupaj z vojaškimi oblastmi predvideti grožnje in se nanje vnaprej sistematično in premišljeno pripraviti. V ta namen se pravočasno določijo ustrezni obrambni viri ter že v miru zakonsko uredi, kdo in pod katerimi pogoji je lahko pripadnik oboroženih sil, koliko sredstev bo porabljenih za posamezne obrambne sektorje, koliko vojakov bo vojska imela v miru in vojni, kako bo organizirana, urejena in oskrbovana ter kakšno obliko in vrsto bojevanja bo vodila (Žabkar 2004, 124–125).

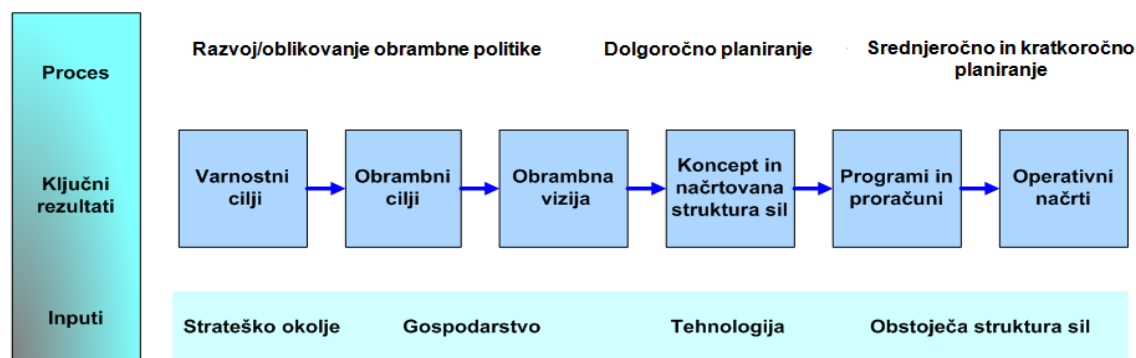
Za reaktivno obrambno planiranje je značilno, da država in oborožene sile zaradi podcenjevanja nevarnosti za nastanek kriznih razmer ali pa zaradi podcenjevanja možnih nasprotnikov oz. zaradi napak v presoji razmer vzdržujejo status quo, dokler se ne pojavi neposredna ogroženost ali celo vključenost države v krizo večjih razsežnosti. Pristojni organi v takih primerih zaradi pomanjkanja časa pogostokrat posegajo po nekonvencionalnih rešitvah (*ibidem*). Stavridis (2011, 9) opozarja, da po izbruhu krize preprosto ni časa za vzpostavljanje sistema obrambnega planiranja ter da improvizacija ne more nadomestiti rešitev in zmogljivosti, ki bi bile razvite v okviru permanentnega, prilagodljivega, utečenega in racionalnega sistema.

Po Shekhawatu (2006, 705) se proces planiranja prične s presojo mednarodnega varnostnega okolja, globalnih političnih, družbenih, gospodarskih in vojaških sil, pri čemer se upošteva dolgoročne nacionalne varnostne interese in gospodarske dejavnike določene države.

Temu koraku sledi oblikovanje oz. identifikacija ciljev, ki jih v določenem obdobju želi doseči posamezna država ali obrambno zavezništvo. Na podlagi opredeljenih ciljev se določi vloga obrambnega sistema pri uresničevanju teh ciljev, čemur sledi oblikovanje takih obrambnih sil/zmogljivosti, ki bodo sposobne uresničiti sprejete

obrambne cilje. Proces planiranja ima več povratnih zank, ki omogočajo prilagajanje celotnega procesa na nove razmere (npr. nove doktrine, nove tehnologije). Na celoten proces vplivajo različni dejavniki, med katerimi so najpomembnejši spreminjajoče se strateško okolje, gospodarstvo, hiter razvoj tehnologije in obstoječa struktura sil (glej sliko 3.1) (*The Research and Technology Organisation of Nato 2003, 5*).

Slika 3.1: Proces obrambnega planiranja



Vir: *The Research and Technology Organisation of Nato (2003, 5)*.

Splošna značilnost obrambnega planiranja je multidisciplinarnost, večplastnost in dolgotrajnost planskega procesa, v katerem sodeluje veliko število akterjev. Odločilno vlogo v celotnem procesu imata parlament oz. vlada, ki določita cilje in naloge oboroženih sil v prihodnosti, časovno opredelita obdobje, za katerega razvoj velja, ter politični in finančni okvir kakor tudi druge omejitve, ki jih je treba upoštevati pri planiranju. Ministrstvo, pristojno za obrambno planiranje, nato poskuša v okviru naštetih omejitev v sodelovanju z drugimi ministrstvi doseči takšno prerazporeditev dodeljenih finančnih virov, ki bi omogočila ravnotežje med posameznimi zvrstmi oboroženih sil in drugimi elementi obrambnega sistema (različne agencije, civilna zaščita, vojaška industrija, obveščevalne službe, infrastruktura). Najvišji vojaško strokovni organi na podoben način iščejo ravnotežje znotraj svojih zvrsti, rodov in služb. Zgoraj omenjenim postopkom sledi proces revizije, in sicer z namenom, da se odkrijejo morebitna neskladja in odpravijo pomanjkljivosti preden pride do verifikacije načrtov, ki jih po bolj ali manj temeljiti in bolj ali manj javni razpravi v svetih za nacionalno varnost, komitejih in specializiranih odborih potrjujejo najvišji organi državne oblasti (Jones 2000, 12; Žabkar 2004, 134).

Obrambno planiranje običajno obsega tri različna obdobja, ki sovpadajo s tremi različnimi fazami načrtovanja. Vsaka izmed omenjenih faz obsega različno dolgo časovno obdobje. Običajno tako (1) dolgoročno obdobje zajema od 10 do 30 let (analitična faza), (2) srednjeročno obdobje od 4 do 6 let (programska faza) in (3) kratkoročno obdobje 2 leti (faza izdelave obrambnega proračuna in poslovnega plana), pri čemer več zaporednih kratkoročnih planov sestavlja srednjeročni načrt oz. program in več srednjeročnih programov dolgoročni plan. Tak celovit trifazni sistem povezuje dolgoročno strateško planiranje, srednjeročno programiranje ter pripravo obrambnega proračuna in poslovnega plana (*The Research and Technology Organisation of Nato* 2003, 3; Pravilnik o planiranju 2012, 3; Strateški pregled obrambe 2004, 24; Žabkar 2004, 131 in 139).

Spremembe parametrov v procesu planiranja, kot so npr. nove grožnje, priložnosti, tehnološki napredek, razpoložljivi finančni viri in številni drugi faktorji zahtevajo od držav, da stalno prilagajajo tako svoje strategije in doktrine kot tudi strukturo svojih sil ter svojo vojaško držo (Ochmanek et al. 1997, 35).

Obrambno planiranje je seveda ključnega pomena tudi za delovanje sistema kolektivne obrambe in varnosti Nata, saj omogoča, da njegove države članice učinkovito izvajajo celoten spekter nalog, ki so jim dodeljene v okviru nevojaških in vojaških operacij in misij. Usklajevanje planov za vzpostavitev in izboljšanje vojaških zmogljivosti med državami članicami zveze Nato se je tako na primer pričelo že v petdesetih letih prejšnjega stoletja (Kelemen 2002, 1).

Največji izziv pri planiranju je v tem, da morajo planerji predvideti morebitne spremembe za precej dolgo obdobje (do 30 let). Predvideti morajo tako tehnološke spremembe in spremembe v fiziognomiji vojn kot tudi spremembe v mednarodnem okolju (predvsem vojaške grožnje) in znotraj države (rast nacionalnega dohodka, demografske stopnje rasti). Učinkovito obrambno planiranje je zato v veliki meri odvisno od kakovosti predvidevanja (Žabkar 2004, 131).

Strategi in planerji seveda nikoli ne morejo biti prepričani o tem, v kateri smeri se bodo razvijali posamezni dejavniki, ki vplivajo na planiranje. Zgodovina nam ponuja precej primerov, ko so tudi najbolj izkušeni poznavalci napačno predvideli pomembne dogodke na svojih področjih ekspertnosti. Napačno predvidevanje prihodnjega razvoja varnostnega okolja lahko predstavlja veliko težavo, saj lahko na primer

odločitev o razvoju določenega oborožitvenega sistema vpliva na strukturo sil in zmogljivosti za več desetletij. Za nekatere obrambne planerje se je negotovost pojavila šele s koncem hladne vojne ter povečanim zaznavanjem in pomenom novih oblik tveganj in groženj, kar je povzročilo, da je obrambno planiranje postalo še bistveno zahtevnejše kot v preteklosti (Ochmanek et al. 1997, 36).

Zahtevnost predvidevanja posameznih parametrov na področju obrambnega planiranja je več kot očitno razvidna pri planiranju finančnih virov v srednjeročnih obrambnih programih (SOPR), ki naj bi se na MORS praviloma izdelovali vsake dve leti.

Tabela 3.1: Planiranje obrambnih izdatkov za leti 2013 in 2014 v SOPR

Dokument	2013	2014
<i>SOPR 2009–2014</i> (predlog besedila)	905,5 mio EUR (1,77 % BDP)	973,3 mio EUR (1,80 % BDP)
<i>SOPR 2011–2016</i> (osnutek besedila)	518,2 mio EUR	530,1 mio EUR
<i>SOPR 2013–2018</i>	412,8 mio EUR (1,16 % BDP)	413,4 mio EUR (1,14% BDP)
Rebalans proračuna (sprejet julija 2013)	390,7 mio EUR (1,12 % BDP)	413,4 mio EUR (1,17% BDP)

Vir: Prirejeno po Sektor za strateško planiranje (2013), Predlog SOPR 2009–2014, Osnutek SOPR 2011–2016 ter SOPR 2013–2018.

Predlog tega dokumenta za obdobje 2009–2014 je predvideval, da bodo obrambni izdatki RS v letu 2013 znašali kar 905 mio EUR oz. 1,77 % bruto domačega proizvoda (BDP), leta 2014 že 973,3 mio EUR oz. 1,80 % BDP, kar odseva optimistične makroekonomske napovedi pred izbruhom gospodarske in finančne krize. Z novim osnutkom dokumenta za obdobje 2011–2016 so predvideni obrambni izdatki ocenjeni že nekoliko realnejše, saj naj bi v letu 2013 znašali 518,2 mio EUR in v letu 2014 530,1 mio EUR. Vsa teža gospodarske in finančne krize se je odrazila v SOPR 2013–2018, ki je bil potrjen v začetku letošnjega leta. Obrambni izdatki naj bi namreč v letu 2013 znašali le 412,8 mio EUR (1,16% BDP) in 413,4 mio EUR v letu 2014 (1,14 % BDP), vendar lahko predvidevamo, da bo zaradi neugodnih gospodarskih napovedi ta številka še nekoliko nižja. Z julija 2013 potrjenim

rebalansom proračuna se je tako predvideni obseg obrambnih izdatkov za leto 2013 znižal še za 22,1 mio EUR in tako sedaj znaša le še 390,7 mio Eur (1,12 % BDP). V primerjavi s prvo napovedjo se je tako dejanski nominalni obseg obrambnih izdatkov v proračunu za leto 2013 zmanjšal za skoraj 57 %, za leto 2014 je predviden obseg finančnih virov v primerjavi s prvo napovedjo manjši kar za 58 %. Med prvim predlogom dokumenta in dejansko potrjenim dokumentom SOPR 2013–2018 oz. dejanskim obsegom proračuna v letu 2013 je preteklo manj kot pet let, omenjena razlika v planiranih virih nikakor ne more predstavljati realne in resne podlage za učinkovito obrambno planiranje.

Krivdo za nastalo situacijo lahko v precejšnji meri pripišemo nerazumnemu vztrajanju nekaterih odločevalcev, ki so kljub že očitnim znakom gospodarske in finančne krize ter opozorilom drugih obrambnih planerjev še vedno vehementno trdili, da je RS sposobna doseči in vzdrževati obrambne izdatke na ravni 2 % BDP že od leta 2014 oz. 2015 dalje, kar je politična zaveza naše države do Nata. Pri tem so omenjeni odločevalci pozabili, da so pričakovanja Nata do novih članic na vojaškem področju omejena predvsem na postopne vojaške reforme in resda tudi postopno rast obrambnih izdatkov, ki naj bi bila skladna s povečevanjem gospodarske zmogljivosti (Grizold in Vegič 2002, 391).

Glede na to, da je imela v preteklih letih RS obdobja negativne gospodarske rasti in da negativne napovedi ostajajo tudi za prihodnje obdobje, je torej nerealno pričakovati, da bo RS v času vsesplošne gospodarske in finančne krize zviševala raven svojih obrambnih izdatkov. Na nepotrditve dveh osnutkov tega dokumenta na Vladi RS je poleg pomanjkanja politične zrelosti in odgovornosti pristojnih političnih akterjev v določeni meri zagotovo vplivala tudi nezmožnost točnega predvidevanja nekaterih parametrov, ki so ključnega pomena za učinkovito obrambno planiranje.

V sodobnem mednarodnem varnostnem okolju se tako posamezne države kot seveda tudi različna večnacionalna zavezništva in organizacije soočajo z vse številnejšimi in raznolikimi varnostnimi tveganji in grožnjami, kjer so nosilci praviloma nedržavni subjekti. Omenjena tveganja in grožnje so pogosto kompleksni ter težko predvidljivi, pri čemer Kotnik Dvojmoč (2000, 215) opozarja na sinergične povezave med na prvi pogled nenevarnimi varnostnimi izzivi in tveganji, ki lahko relativno hitro eskalirajo v varnostne grožnje ali celo varnostne nevarnosti.

Na obrambno planiranje poleg navedenih vplivajo še nekateri drugi dejavniki, izmed katerih je vsekakor treba izpostaviti skokovit razvoj različnih tehnologij, predvsem informacijsko-komunikacijskih, ki neposredno vplivajo na hiter in neprestan razvoj različnih oborožitvenih sistemov, platform ter ostalih vojaških in nevojaških zmogljivosti. Planiranje je zaradi navedenih stalno spreminjajočih in razvijajočih se parametrov postalo predvsem v dolgoročnem in srednjeročnem obdobju bistveno manj zanesljivo in stalno, na drugi strani bistveno bolj kompleksno in spremenljivo kot v preteklosti.

Zaradi navedenega se na področju obrambnega planiranja v vedno večji meri uporabljajo tudi metode simuliranja in modeliranja, ki omogočajo testiranje učinkovitosti struktur, sistemov, planov, konceptov operacij ter ostalih elementov v različnih izbranih generičnih scenarijih, s tem odločevalci pridobijo trdnejšo podlago za oblikovanje ustreznih odločitev (Niemeyer 2003, 35).

V sledečih poglavjih svoje magistrske naloge bom skušal ugotoviti, kako se sistemi in procesi prilagajajo nastalim spremembam ter kako se razvijajo in oblikujejo novi modeli obrambnega planiranja, ki so se sposobni učinkovito zoperstaviti sodobnim in predvsem prihodnjim varnostnim grožnjam ter tveganjem.

Obrambno planiranje lahko v njegovem najširšem pomenu opredelimo kot množico dejavnosti in aktivnosti s ciljem, da se zmogljivosti obrambnega sistema v opredeljenem časovnem obdobju (pre)oblikujejo v takšno organizacijsko celoto, ki bo kos novim tveganjem, grožnjam in nalogam v prihodnosti.

Pri opredeljevanju in definiranju sistemov, procesov oz. modelov obrambnega planiranja se je treba zavedati, da idealni model obrambnega planiranja ne obstaja, saj ima vsak obrambni sistem svoje posebnosti, ki jih je potrebno upoštevati pri oblikovanju in tudi proučevanju posameznega modela (Barjaktarević 2006, 11).

4 OBRAMBNO PLANIRANJE V NATU

Nato in njegove države članice potrebujejo za izvajanje celotnega spektra obrambno-varnostnih nalog, ki so opredeljene tako v najvišjih strateških političnih dokumentih Nata kot tudi v nacionalnih dokumentih posameznih držav, določen nabor obrambnih zmogljivosti. Pri določanju ter vzpostavljanju teh zmogljivosti imajo ključno vlogo sistemi in procesi obrambnega planiranja⁸ na ravni Nata in v posameznih državah. Zveza Nato deluje po načelu, da je varnost vsake države članice odvisna od varnosti vseh članic. Če je ogrožena varnost ene izmed njih, to vpliva na vse. S podpisom Severnoatlantske pogodbe so se države članice med seboj zavezale k spoštovanju tega načela, delitvi tveganj in odgovornosti ter prednostim kolektivne obrambe. To tudi pomeni, da številne vidike obrambnega planiranja in priprav izvajajo skupaj in ne vsaka zase ter si na ta način delijo stroške zagotavljanja zmogljivosti, potrebnih za učinkovito skupno usposabljanje in delo vojaških sil. Vsaka država ostaja samostojna in svobodna pri sprejemanju svojih odločitev, vendar pa države s skupnim planiranjem in delitvijo virov dosežejo veliko višjo raven varnosti, kot bi jo katerakoli lahko dosegla sama. Vključenost držav članic v sistem obrambnega planiranja predstavlja enega izmed temeljnih načel Nata.

Proces obrambnega planiranja, ki ga zaradi njegovega velikega pomena nekateri avtorji imenujejo kar hrbtenica (Šavc 2009, 45) ali lepilo Nata (Pfeiffer 2008, 106), sestavljajo naslednja osnovna načela ter hkrati predstavljajo temelj kolektivne obrambe in varnosti Nata kot celote. Mednje sodijo (1) politična solidarnost med državami članicami; (2) podpiranje sodelovanja in trdnih vezi med članicami na vseh tistih področjih, ki služijo njihovim skupnim in posamičnim interesom; (3) delitev vlog, odgovornosti in prepoznavanje vzajemnih obvez ter (4) skupna prizadevanja za vzdrževanje ustreznih zmogljivosti v podporo strategiji in politiki Nata.

Postopek obrambnega planiranja zagotavlja, da se vsa bistvena vprašanja obravnava skupno, kar omogoča, da so kolektivni in nacionalni viri za izvajanje vseh Natovih nalog izkoriščeni v največji možni meri. Tesno sodelovanje med mednarodnim

⁸ V magistrski nalogi se v povezavi z obrambnim planiranjem v Natu pojavljata dva termina, in sicer (1) sistem obrambnega planiranja ter (2) proces obrambnega planiranja. Sistem obrambnega planiranja je širši pojem, saj poleg cikličnega procesa obrambnega planiranja, ki obsega pet korakov, zajema tudi vse aktivnosti v povezavi z oblikovanjem, potrjevanjem in izvajanjem določil ključnih strateških političnih dokumentov Nata, kot sta na primer Strateški koncept in Celostne politične smernice.

civilnim in vojaškim osebjem, Natovimi vojaškimi oblastmi in vladami držav članic se vzdržuje z rednimi izmenjavami podatkov in posvetovanji o nacionalnih planih. Ta izmenjava informacij omogoča, da se cilji posamezne države članice primerjajo s skupnimi zahtevami Nata ter da se jih po potrebi ponovno pregleda v luči skupnih političnih smernic, zahtev po modernizaciji ter sprememb vloge in odgovornosti samih sil (Šavc 2009, 45).

4.1 PREGLED RAZVOJA OBRAMBNEGA PLANIRANJA

Obrambno planiranje v času hladne vojne

Obrambno planiranje v Natu je dejansko obstajalo že v obdobju hladne vojne, vendar v nekoliko drugačni obliki, kot ga poznamo danes. Nato v prvih letih svojega obstoja ni imel integriranih stalnih sil, njegovi prvotni obrambni načrti so bili oblikovalni dokaj na splošno. Poleg tega mu je tudi primanjkovalo zmogljivosti, s katerimi bi se lahko zoperstavil napadu s strani Sovjetske zveze oz. Varšavskega pakta (Kelemen 2002, 2). V času hladne vojne je bila glavna naloga sistema obrambnega planiranja identifikacija tistih sil in zmogljivosti, ki bi bile potrebne za morebitno izvajanje obrambnih vojnih načrtov v primeru napada na zavezništvo.⁹ Od držav članic se je v tem obdobju pričakovalo, da bodo zahtevane nacionalne sile in zmogljivosti zagotovile in uporabile brez oklevanja. Zgoraj omenjeni (vojni) načrti so bili v času hladne vojne dejansko edini operativni načrti v okviru Nata (*The Defence Planning Process – How did it evolve* 2007; Kugler 1999, 9).

Zamisel o vzpostavitvi integrirane vojaške strukture in skupnega procesa planiranja sil se dejansko ni pojavila šele z začetkom hladne vojne, ampak njene korenine segajo k ameriško-britanskemu partnerstvu med 2. svetovno vojno. Z namenom, da bi zagotovili varen pretok vojaške opreme, streliva in orožja preko Atlantskega oceana ter navsezadnje tudi porazili nacistično Nemčijo, so morali Američani, Kanadčani in Britanci uskladiti svoje vojaške aktivnosti. Kanada, Velika Britanija in Združene

⁹ V tej magistrski nalogi sta besedi Nato in zavezništvo (zapisano z malo začetnico) uporabljeni kot sopomenki, razen seveda na tistih mestih, kjer je iz konteksta razvidno, da gre za zavezništvo v splošnem pomenu besede. Za tak zapis sem se odločil na podlagi dejstva, da sta v strokovni literaturi s področja obrambe in varnosti sprejeta oba navedena termina, ki ju enakovredno uporablja večina avtorjev, poleg tega pa je prikazan zapis uporabljen tudi v večini (planskih) dokumentov s tega področja.

države Amerike (ZDA) so tako oblikovale skupno poveljstvo, ki je bilo sposobno voditi združene operacije. Kljub razlikam med njihovimi strateškimi politikami, vojaškimi doktrinami in oborožitvenimi sistemi je tem trem državam uspelo, da so se osredotočile na uresničitev skupnega cilja. V tem obdobju so omenjene zaveznice pridobile dragocene izkušnje, ki so bile velikega pomena pri kasnejši vzpostavitvi Natove integrirane vojaške strukture (Kelemen 2002, 7).

Odločitev o vzpostavitvi integrirane vojaške poveljniške strukture¹⁰ in kolektivnega sistema planiranja je bila sprejeta na zasedanju Severnoatlantskega sveta septembra 1950 v New Yorku. V povezavi s tem je bil leta 1951 ustanovljen Začasni odbor (*Temporary Council Committee*) z glavno nalogo nudenja pomoči zaveznicam pri usklajevanju njihovih vojaških zahtev z gospodarskimi in finančnimi zmožnostmi, kar je dejansko pomenilo začetek delovanja kolektivnega obrambnega planiranja v Natu, ki se je ohranilo do danes (Lindley-French 2007, 33). Leta 1952 je bila vzpostavljena popolnoma integrirana civilna in vojaška poveljniška struktura zavezništva, s čimer je Nato postal stalna mirnodobna organizacija za kolektivno obrambo, kar je predstavljalo prvi takšen primer v zgodovini (Kelemen 2002, 11).

Planerjem v okviru Natovega integriranega vojaškega sistema je sčasoma uspelo razviti dovršen mehanizem za planiranje sil z glavnim namenom koordinacije nacionalnih obrambnih planov, kar je posledično omogočilo zavezništvu, da je lahko

¹⁰ Vse države, ki so se odločile za članstvo v vojaškem delu Nata, prispevajo svoje sile, ki skupaj sestavljajo integrirano vojaško poveljniško strukturo zavezništva. V skladu s temeljnimi načeli, veljavnimi za odnose med političnimi in vojaškimi institucijami v demokratičnih državah, ostaja integrirana vojaška poveljniška struktura v vseh primerih pod političnim nadzorom in usmerjanjem najvišje ravni. Vloga integrirane vojaške poveljniške strukture je zagotoviti organizacijski okvir za obrambo ozemlja držav članic pred grožnjami njihove varnosti in stabilnosti, kar je v skladu s 5. členom Severnoatlantske pogodbe. Znotraj te integrirane vojaške poveljniške strukture zavezništvo vzdržuje potrebne vojaške zmogljivosti za izpolnjevanje celotnega spektra svojih nalog. Zaradi kolektivne obrambe, ki jo predvideva 5. člen Severnoatlantske pogodbe, morajo biti združene vojaške sile zavezništva sposobne odvrniti vsak potencialen napad na svoje ozemlje, čim prej ustaviti napredovanje agresorjev, če bi do napada vseeno prišlo, ter zagotoviti politično neodvisnost in ozemeljsko celovitost držav članic. Sile morajo biti pripravljene sodelovati tudi pri preprečevanju konfliktov in pri izvajanju operacij za odzivanje na krizne razmere izven 5. člena (*Nato Handbook* 2001, 247). V povezavi s tem je treba poudariti, da Nato nima svojih lastnih zmogljivosti, temveč so vse zmogljivosti v lasti držav članic, ki jih nato zagotavljajo za potrebe zavezništva, pri čemer poleg že omenjenih vojaških vedno večji pomen pridobivajo tudi nevojaške zmogljivosti.

uresničevalo svoje politične interese. Omenjeni integriran sistem je uskladil nacionalno in kolektivno planiranje, omogočal je doseganje interoperabilnosti med silami ter doseganje večje učinkovitosti v multilateralnih vojaških operacijah. Obrambno planiranje je postalo ključnega pomena pri vzpostavljanju vojaške moči zavezništva, poleg tega je Natov sistem obrambnega planiranja imel tudi določen političen vpliv na razvoj Zahodne Evrope. Proces planiranja, ki je temeljil na transparentnosti in posvetovanju med državami članicami, je namreč omogočil, da se je večina držav zaveznic lahko v večji meri posvetila ponovni vzpostavitvi oz. obnovi svojih gospodarstev, kar je prispevalo tudi k spravi med nekdanjimi nasprotnicami, predvsem med Nemčijo in Francijo (Kay v Kelemen 2002, 2).

Kljub znanim in dokazanim prednostim skupnega sistema obrambnega planiranja v okviru Nata lahko ugotovljamo, da so določene države zavezništva zaradi svojega specifičnega politično-vojaškega položaja v mednarodni skupnosti, vključenosti v oborožene konflikte ali napetih odnosov z drugimi državami še vedno težile k vzpostavitvi samostojnega in celovitega obrambnega sistema. Med njimi lahko izpostavimo predvsem Grčijo, Turčijo, Francijo, Veliko Britanijo in ZDA.

Leta 1971 je bil oblikovan proces obrambnega planiranja, ki je ostal v veljavi vse do sredine devetdesetih let. Trije osrednji elementi tega procesa so se ohranili do danes, in sicer (1) ministrske smernice, (2) cilji sil in (3) pregled obrambe.

Prva dva elementa sta pokrivala šestletno obdobje planiranja in sta se prilagajala na vsaki dve leti, tretji pa petletno obdobje in se je izvajal vsako leto. V okviru ministrskih smernic so se in se še danes določijo dejavniki, ki oblikujejo okvir procesa planiranja in določijo raven ambicij. Med prej omenjene dejavnike štejemo tveganja in grožnje, finančne omejitve in smernice za razvoj novih ciljev sil. Omenjeni cilji sil vzpostavljajo specifične planske cilje za vsako članico kot njihov pravičen, razumen in smiseln delež, porazdelijo se iz celotnega paketa zavezništva. Implementacija teh paketov naj bi kar v največji možni meri omogočila izvedbo kolektivno sprejete ravni ambicij. Pregled obrambe je vnaprej dogovorjen proces politično-vojaške analize nacionalnih planov glede na cilje sil in celotne potrebe Nata (Pfeiffer 2008, 111–112).

Spremenjene razmere po koncu hladne vojne

Spremembe varnostnega okolja po koncu hladne vojne so se odrazile tudi v sistemu obrambnega planiranja v zavezništvu. Obrambno planiranje je postalo bolj

kompleksno, saj se je moralo namesto z eno dominantno grožnjo, ki jo je predstavljala Sovjetska zveza, v dokaj kratkem času soočiti s celo vrsto različnih varnostnih tveganj in groženj.

Na spremembe planiranja so poleg že omenjenih sprememb v mednarodnem varnostnem okolju v precejšnji meri vplivale tudi izkušnje iz mednarodnih operacij ter posledice notranje transformacije zavezništva (Pfeiffer 2008, 111; Šavc 2009, 45). Vsekakor je treba opozoriti tudi na revolucijo v pojmovanju varnostno-obrambnih in vojaških zadev (*Revolution in Military Affairs*), pri čemer imamo v mislih predvsem skokovit napredek na področju informacijske tehnologije in elektronske opreme (Mazzar 1994, 9).

Padec Berlinskega zidu in konec Varšavskega pakta sta imela za posledico občutno zmanjšanje obsega in pripravljenosti oboroženih sil posameznih držav članic Nata, čemur je sledilo še precejšnje zmanjšanje obrambnih izdatkov, kar je bilo razumljeno kot zaslužena dividenda konca hladne vojne. Kljub temu se je v širšem mednarodnem varnostnem okolju pričelo povečevati število oboroženih spopadov, med katerimi lahko izpostavimo tudi spopade na območju stare celine (Giegerich 2009, 181; Pfeiffer 2008, 116–117; Šavc 2009, 47). Slednji so tudi vzpodbudili zavezništvo, da se je pričelo vključevati v operacije, ki niso imele podlage v 5. členu Severnoatlantske pogodbe.¹¹

Hkrati s tem se je pojavilo tudi vprašanje pripravljenosti članic zavezništva za sodelovanje v takih operacijah. Dolžnosti glede medsebojne pomoči v primeru napada

¹¹ Prve Natove vojaške operacije so se izvajale na ozemlju bivše Jugoslavije. Po neuspeh diplomatskih prizadevanj za končanje spopadov v Bosni in Hercegovini je Nato z odobritvijo Organizacije združenih narodov avgusta 1995 pričel izvajati operacijo (1) *Deliberate Force*. V okviru te operacije je zavezniškim zračnim silam uspelo prekiniti nasilje, ki so ga v Bosni in Hercegovini (BiH) izvajale srbske enote. Uspešna izvedba operacije je nedvomno pripomogla k podpisu Daytonskega mirovnega sporazuma v decembru 1995. V podporo izvajanju tega mirovnega sporazuma je Nato z mandatom Združenih narodov v okviru operacije (2) *Implementation Force (IFOR)* napotil na ozemlje BiH približno 60.000 pripadnikov svojih enot. V decembru 1996 se je pričela izvajati operacija (3) *Stabilization Force (SFOR)*, v okviru katere je delovalo 32.000 pripadnikov, ki so skrbeli za vzdrževanje miru v BiH vse do decembra 2004, ko je bil mandat za izvajanje omenjene operacije prenesen na Evropsko unijo. Izvedba zgoraj navedenih mirovnih operacij je izpostavila sposobnost Nata za učinkovito in odločno izvajanje varnostnih nalog, ki jih sprejme v okviru mednarodne skupnosti (*NATO's first military operation* 2011, Hendrickson 2005).

na katero izmed članic so opredeljene v 5. členu Severnoatlantske pogodbe, medtem ko za posege Nata v primeru kriz izven ozemlja zavezništva takšna podlaga ne obstaja, zato se tovrstni posegi imenujejo tudi »naloge izven določil 5. člena pogodbe« (*non-Article 5 missions*). Sodelovanje držav v takih operacijah temelji na prostovoljni odločitvi vsake izmed njih, pri čemer upoštevajo svoja ustavna določila. Vegič (2005a, 81) opozarja, da se Nato pri izvajanju teh aktivnosti srečuje s problematiko pripravljenosti članic za sodelovanje. Glede na to, da se pri teh operacijah ni mogoče sklicevati na določila Severnoatlantske pogodbe, prihajajo zavezniška solidarnost in velikokrat različni interesi posameznih držav do še večjega izraza.

Pristop Nata do omenjenih operacij se je razlikoval od primera do primera (*case-by-case*). Države članice so se lahko samostojno odločile, če in katere svoje sile bodo prispevale v te operacije, zato se Nato pri oblikovanju enot za sodelovanje v teh operacijah ni mogel več zanašati na avtomatično razpoložljivost sil, kot se je to pričakovalo v obdobju hladne vojne. Pojavila se je zahteva po (1) *force generation conferences*, na katerih so udeleženske poskušale zagotoviti potrebne sile za izvajanje posamezne operacije, ter (2) po uvedbi operativnega načrtovanja za oblikovanje potrebnih načrtov¹² (*The Defence Planning Process – How did it evolve 2007; Non-article 5 operations and force generation 2010*).

¹² **Operativno načrtovanje** omogoča Natu, da se pripravi na možne situacije, ki izhajajo iz 5. člena Severnoatlantske pogodbe kot tudi na operacije kriznega odzivanja. Za uspešno vojaško operacijo je namreč potrebna predčasna priprava natančnih načrtov, s katerimi naj bi do največje možne mere zagotovili, da so bili vsi pomembni dejavniki, ki vplivajo na izvajanje posamezne operacije, skrbno pregledani in pretehtani. Število takih dejavnikov je običajno precej veliko in obsega velikost, lokacijo, predvideno trajanje operacije; načrt poveljevanja; pravila delovanja, pod katerimi se bo operacija izvajala (*rules of engagement*); posebne zahteve zaradi terena, vremena, (ne)dostopnosti državne ali lokalne infrastrukture; domneve o namerah in sposobnostih nasprotnika; potrebe po sodelovanju z drugimi mednarodnimi organizacijami; možne humanitarne potrebe itd. Zavezništvo je razvilo in še vedno izboljšuje proces operativnega načrtovanja, kjer je glavna naloga načrtovanje kontingentov in oblikovanje načrtov odziva na krize. Bistven element tega sistema je zahteva po politični potrditvi in kontroli. Proces načrtovanja se mora ves čas prilagajati na vedno nove politične usmeritve in vojaške predloge in skladno temu tudi prilagoditi svoje načrte. **Generiranje sil** (*force generation*) je proces, znotraj katerega zavezniki na podlagi seznama zahtev, ki ga oblikujejo vojaški poveljniki, navedejo, katere sile in zmogljivosti bodo ponudili v določenem časovnem obdobju za potrebe določene operacije oz. posamezne rotacije v okviru Natovih odzivnih sil (*Nato Response Force*). Nato si prizadeva tesneje

Zgoraj omenjene spremembe so privedle do zahtev po prilagoditvi obstoječega sistema obrambnega planiranja v tej smeri, da se posamezna področja planiranja niso več osredotočala samo na uresničevanje zahtev za kolektivno obrambo in potrebe statičnega vojskovanja. Nato mora namreč za izpolnjevanje celotnega spektra svojih nalog razpolagati s celo vrsto različnih zmogljivosti za uspešno zoperstavljanje različnim grožnjam, ki jih predstavljajo razpadajoče države (*failed states*), spori med različnimi etničnimi skupinami, širjenje orožja za množično uničevanje, terorizem in številni drugi viri ogrožanja. Temeljni pogoj za razvoj ustreznih zmogljivosti je zagotovo učinkovit sistem obrambnega planiranja, ki se mora neprestano odzivati na spremembe v varnostnem okolju (*The Defence Planning Process – How did it evolve* 2007).

Ugotovim lahko, da celovit sistem in cikel obrambnega planiranja v Natu v klasičnem pomenu ni bil izoblikovan v celoti. Vodenje različnih področij planiranja je bilo v pristojnosti različnih Natovih organov, ki so pri tem uporabljali različne postopke. Med posameznimi področji planiranja je prihajalo do velikih razlik tako v kvantitativnem kot tudi kvalitativnem smislu, kar se je še posebej odrazilo na področju zagotavljanja potrebnih zmogljivosti (*Evolution of defence planning within NATO – Non-article 5 operations and force generation* 2011).

Integracija in harmonizacija obrambnega planiranja

Zaradi razlik med posameznimi elementi procesa obrambnega planiranja in različnimi področji planiranja sta bili ideja in potreba po večji integraciji in harmonizaciji vedno bolj prisotni. Obrambni ministri držav članic Nata so leta 2003 predlagali revizijo takratnega procesa obrambnega planiranja. Predlagane spremembe so nato sprejeli predsedniki držav oz. vlad na Istanbulskem vrhu leta 2004, kar je omogočilo, da je proces planiranja postal bolj odziven na trenutne in bodoče operativne zahteve. Sprejete spremembe so podpirale nadaljnjo transformacijo zavezniških vojaških zmogljivosti preko usklajenega in poenostavljenega procesa, ki je omogočal zavezništvu neprestano razvijanje sil in zmogljivosti, potrebnih za izvajanje celotnega spektra nalog, med katere so spadale tudi operacije, ki bi jih lahko vodila EU v okviru

povezati obrambno planiranje, operativno načrtovanje in generiranje sil (*The Defence Planning Process – What does it mean in practice?* 2007).

svojega strateškega partnerstva z Natom. Revizija procesa je med drugim omogočila, da so lahko evropske zaveznice pri načrtovanju operacij pod vodstvom EU upoštevale možnost sodelovanja Nata (*Nato Public Diplomacy Division 2006, 52–53*).

Področje planiranja, ki je bilo zajeto v reviziji leta 2004, je dejansko obsegalo postopke planiranja sil in povezavo tega področja z ostalimi področji planiranja. Revizija procesa je priporočila ohranitev temeljnih načel in strukture procesa obrambnega planiranja, ki je bilo zasnovano na treh stebrih:

- prvi steber so predstavljale politične smernice;
- drugi steber so predstavljali sprejeti planski cilji, s katerimi so se uresničevale zahteve iz smernic;
- tretji steber je temeljil na sistematičnem pregledu, v katerem se je nadzorovala ter po potrebi prilagodila implementacija ciljev.

Uvedene so bile spremembe, ki so vplivale na trajanje planskega cikla in na periodičnost posameznih korakov v samem ciklu. Spremenil se je tudi postopek oblikovanja političnih smernic. Uvedena je bila namreč razlika med Celostnimi političnimi smernicami (*Comprehensive Political Guidance*), sprejetimi na najvišji politični ravni, ter bolj natančnimi smernicami, oblikovanimi kot del običajnih postopkov v procesu obrambnega planiranja znotraj Nata pod pristojnostjo Severnoatlantskega sveta oz. tistega organa, ki je pristojen za obrambno planiranje.

Kljub precejšnjim pozitivnim spremembam, ki so bile uvedene s procesom obrambnega planiranja iz leta 2004, so se še naprej pojavljale potrebe po izboljšanju procesa obrambnega planiranja, predvsem v smislu večje koordinacije in harmonizacije med posameznimi področji planiranja (*Introducing greater integration and harmonization 2010*). V Natu je bila tako v letih 2008 in 2009 izvedena reforma procesa obrambnega planiranja s ciljem izboljšanja učinkovitosti in koherentnosti do tedaj veljavnega procesa.

Nov oz. adaptiran Natov proces obrambnega planiranja (*NATO Defence Planning Process – NDPP*) je bil potrjen s strani obrambnih ministrov na ministerialu junija 2009. Cilj novega procesa sta (1) izboljšati harmonizacijo med različnimi področji planiranja in njihovimi podpornimi strukturami ter (2) vzpodbuditi države članice k uskladitvi njihovih nacionalnih procesov obrambnega planiranja s procesom obrambnega planiranja na ravni Nata. Ob predstavitvi novega procesa planiranja

obrambnim ministrom je takratni generalni sekretar Nata Jaap de Hoop Scheffer v svojem nagovoru poudaril, da bo uspešna implementacija novega procesa največja sprememba na področju obrambnega planiranja v zadnjih desetletjih ter da ima nov proces velik potencial za doseg oprijemljivih rezultatov.

V povezavi s tem je treba poudariti, da prizadevanja za izboljšanje koordinacije na področju obrambnega planiranja niso omejena samo na Nato, saj pri aktivnostih sodeluje tudi EU. Predstavniki Nata in EU so vključeni v delo Nato-EU skupine za zmogljivosti (*EU-NATO Capability Group*). Le-ta si prizadeva za vzpostavitev tistih zmogljivosti, ki so v skupnem interesu obeh organizaciji (*Introducing greater integration and harmonization* 2010).

Planiranje na osnovi zmogljivosti

Za razliko od obdobja hladne vojne, ko je planiranje v Natu potekalo na podlagi groženj (*Threat Based Planning*) ter na podlagi scenarijev (*Scenario Based Planning*), je ena izmed ključnih značilnosti novega procesa obrambnega planiranja Nata njegova usmerjenost v razvoj zmogljivosti (*Capability Based Planning*), ki temelji na večji povezanosti in tesnejši koordinaciji glavnih področij obrambnega planiranja ter na večjem upoštevanju načel DOTMLPFI¹³ pri vzpostavljanju zmogljivosti¹⁴ (Jasper 2008).

Na uveljavitev novih konceptov planiranja v največji meri vplivajo varnostna tveganja in grožnje, s katerimi se morajo v določenem obdobju soočiti države oziroma zaveznitva (Pfeiffer 2008, 111). V sodobnem mednarodnem varnostnem okolju so eno dominantno grožnjo iz časa hladne vojne, ki je bila dokaj lahko razpoznavna, predvidljiva in statična, nadomestile različne asimetrične, nepredvidljive in kompleksne grožnje.

Zmogljivosti, potrebne za soočanje oz. zoperstavljanje jasno znanim grožnjam v obdobju hladne vojne, so bile lažje predvidljive in določljive. Cilji na področju planiranja so se zato v tem času določali predvsem v kvantitativnem smislu (npr. število letal, tankov, bojnih ladij), medtem ko je imel kvalitativni vidik vzpostavljanja

¹³ Načelo DOTMLPFI je natančneje razdelano pri opredelitvi zmogljivosti kot enega izmed temeljnih pojmov.

¹⁴ V povezavi s tem Pfeiffer (2008, 117) meni, da je tudi planiranje na podlagi groženj lahko usmerjeno v zagotavljanje zmogljivosti, ki so potrebne za soočenje z določeno grožnjo.

sil precej manjši pomen kot danes. V nasprotju z obdobjem hladne vojne, ko je obstajal en sam dominanten sovražnik, predstavlja danes prav nedoločljivost morebitnih nasprotnikov največjo težavo za legitimnost Nata in obrambnega planiranja nasploh. To se v določeni meri odraža tudi pri zadržanosti politične elite v posameznih državah članicah, ko je treba na ustrezno visoki ravni ohranjati ali celo povečevati obseg obrambnih izdatkov. Povečevanje obrambnih izdatkov za razvoj zmogljivosti proti »neidentificiranemu nasprotniku« običajno ne naleti na odobravanje med državljani oz. davkoplačevalci. Tega se zavedajo tudi politiki, med katerimi je pre pogosto eden glavnih ciljev zgolj njihovo politično preživetje in ostali parcialni interesi, zato kljub realnim varnostnim grožnjam in tveganjem ne sprejemajo takih odločitev, ki ne ustrezajo njihovemu volilnemu telesu. Poleg tega se v civilni družbi pogosto pojavljajo zahteve za preusmeritev finančnih virov iz obrambnega sistema v druge sektorje, kot so na primer zdravstvo, šolstvo in področje socialnega varstva. V tem primeru gre za klasično dilemo »topovi ali maslo«, kjer »maslo« predstavlja vse civilne dobrine, »topovi« pa vse zmogljivosti, ki jih potrebuje določen obrambni sistem za učinkovito delovanje.¹⁵

Za ustrezne odzive na sodobna varnostna tveganja in grožnje je bilo treba korenito spremeniti pristop v obrambnem planiranju zavezništva ter izvesti prehod s planiranja na podlagi groženj na planiranje na podlagi zmogljivosti. Planiranje na podlagi zmogljivosti se bolj osredotoča na način, kako bi nas lahko potencialni nasprotniki ogrožali, kot kdo točno je nasprotnik in kje bi se lahko soočili z njim. Tako se identificira širok nabor zmogljivosti, ki jih bodo oborožene sile članic potrebovale za odvrčanje in zmago nad nasprotnikom, ko bo uporabljal presenečenje, zavajanje ter ostale asimetrične in hibridne oblike bojevanja za doseganje svojih ciljev. Nov koncept na področju planiranja je vključen in jasno izražen v vseh aktualnih Natovih strateških dokumentih na področju planiranja (Šavc 2009, 47–48; Šteiner 2010, 101; *The National Military Strategy* 2004, 15).

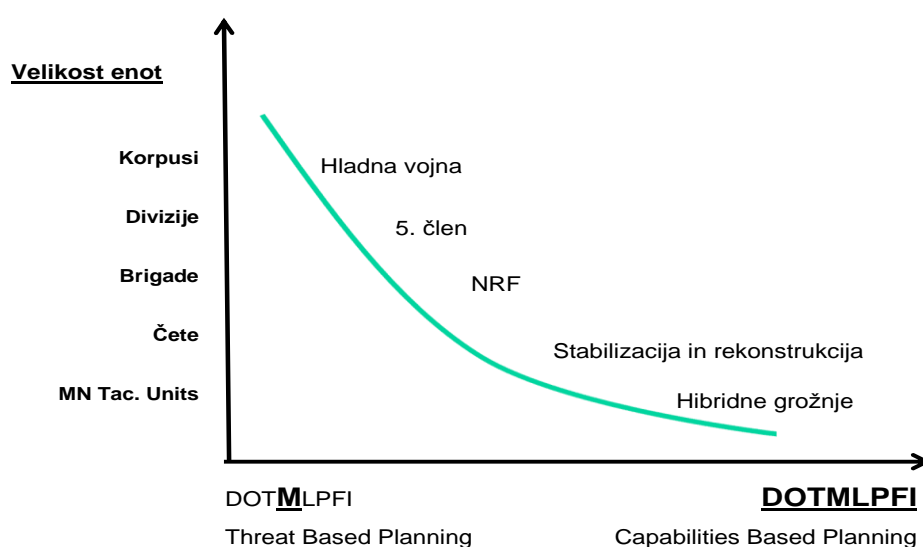
Davis, ki je eden izmed najbolj zaslužnih za utemeljitev tega koncepta planiranja, opredeli planiranje na osnovi zmogljivosti kot planiranje v negotovih razmerah z namenom zagotavljanja ustreznih zmogljivosti za soočanje s celotnim spektrom

¹⁵ Tudi v Sloveniji bi lahko izpostavili kar nekaj primerov omenjene dileme, najbolj nazorna je bila verjetno pobuda za preusmeritev finančnih virov, namenjenih za nakup oklepnikov, v sredstva za nakup inkubatorjev.

sodobnih varnostnih tveganj in groženj, pri čemer je treba upoštevati trenutne ekonomske razmere, predvsem razpoložljive finančne vire (Davis 2002, 1).

Planiranje na podlagi zmogljivosti je v primerjavi s predhodnimi oblikami planiranja bistveno bolj fleksibilno in bolj odzivno na hitre spremembe v mednarodnem varnostnem okolju. Ena izmed njegovih ključnih prednosti je vzpostavljanje zmogljivosti po principu modularnosti, ki omogoča združevanje različnih modulov v zaključeno celoto (zmogljivost) za soočenje s točno določeno/znano grožnjo oziroma virom ogrožanja (Goss 2005, 6).

Slika 4.1: Stopnja upoštevanja načel DOTMLPFI pri vzpostavljanju zmogljivosti



Vir: Vink (2008, 15).

Pri planiranju na podlagi zmogljivosti se za razliko od predhodnih obdobj bistveno bolj upošteva načelo DOTMLPFI, kar pomeni, da se pri vzpostavljanju zmogljivosti poskuša v enaki meri razvijati vse njene elemente. V obdobju hladne vojne je bil največji poudarek na materialnih sredstvih, med katere uvrščamo letala, tanke in ladje, kasneje se je njihov pomen zmanjševal, medtem ko so se začeli uveljavljati ostali elementi zmogljivosti, in sicer doktrina, organiziranost, usposabljanje, voditeljstvo, kader, infrastruktura in interoperabilnost. Planiranje na podlagi zmogljivosti ter v vedno večji meri upoštevanje načel DOTMLPFI je omogočilo tudi oblikovanje vedno manjših osnovnih gradnikov (modulov), kar je posledično vplivalo tudi na večjo fleksibilnost in hitrejšo odzivnost oboroženih sil za učinkovito izvajanje različnih nalog v spremenjenih varnostnih razmerah. Planiranje na podlagi zmogljivosti je

precej bolj kompleksno od predhodnih oblik planiranja, saj morajo strokovnjaki za obrambno planiranje zajeti celoten spekter operacij, s katerimi se bodo morda morale soočiti oborožene sile, ter poleg tega predvideti takšno strukturo sil, ki bo hkrati dovolj robustna in fleksibilna, da bo omogočala učinkovito zoperstavljanje vsem možnim tveganjem in grožnjam (Lawrence 2008).

Oprelitev/definicija obrambnega planiranja v Natu

Različni avtorji (npr. Pfeiffer 2008, 103–104) izpostavljajo, da na ravni zavezništva ne obstaja soglasno sprejeta definicija obrambnega planiranja. Pfeiffer meni, da je razlog predvsem v različnem razumevanju in organizaciji sistemov ter procesov obrambnega planiranja v posameznih državah. Po njegovem mnenju bi bilo oblikovanje celovite in enotne definicije dokaj zahtevno, saj bi bilo težko doseči konsenz med vsemi državami članicami.

Kljub temu je na Natovi uradni spletni strani mogoče zaslediti opredelitev obrambnega planiranja, ki jo bom uporabil za potrebe svoje magistrske naloge:

Obrambno planiranje v zvezi Nato je temeljni element dogovorov, ki omogočajo članicam, da izkoristijo politične, vojaške in druge prednosti kolektivne obrambe za povečanje varnosti in stabilnosti. Obrambno planiranje preprečuje renacionalizacijo obrambnih politik, hkrati tudi priznava suverenost držav članic. Cilj obrambnega planiranja je zagotoviti okvir, znotraj katerega bi prišlo do usklajevanja nacionalnih in obrambnih planov na ravni zavezništva. Hkrati naj bi tudi pripomoglo k temu, da bi se potrebe zavezništva zagotovile na najbolj učinkovit način. Obrambno planiranje poskuša zavezništvu zagotoviti potrebne sile, vire in zmogljivosti za izpolnjevanje celotnega spektra nalog v skladu s Strateškim konceptom zavezništva, pri čemer se osredotoča tako na zmogljivosti posameznih držav kot tudi na zmogljivosti v lasti zavezništva (The Defence Planning Proces 2007).

* * *

Z ozirom na zgoraj navedeno definicijo je smiselno izpostaviti primerjavo s terminom in idejo »pametne obrambe« (Smart Defence). Generalni sekretar Nata Anders Fogh Rasmussen je namreč v povezavi s tem konceptom dejal:

Zavedam se, da v teh neprijaznih časih ne moremo trošiti več, toda prav tako se moramo zavedati, da ne smemo trošiti manj. Odgovor je torej, da trošimo bolje in da dobimo boljšo vrednost za porabljeni denar. Pomagati moramo državam, da bodo ohranile obstoječe zmogljivosti in razvile nove. To pomeni, da moramo izbrati prioritete, se specializirati in poiskati večnacionalne rešitve. Temu jaz pravim pametna obramba (Rasmussen 2011).

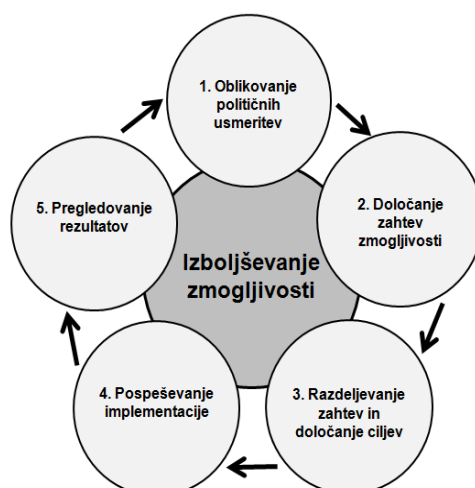
Že iz hitre primerjave je razvidno, da tako definicija obrambnega planiranja kot tudi opredelitev pametne obrambe vsebujeta načelo učinkovitega vzpostavljanja zmogljivosti, zato se postavlja vprašanje, v čem se pametna obrambna sploh razlikuje z obrambnim planiranjem oz. kje so njene prednosti. Sklepam lahko, da je pametna obramba kakovostna nadgradnja sistema obrambnega planiranja v Natu, ki je pridobila večji pomen predvsem zaradi razmaha trenutne gospodarske in finančne krize. Če so si v preteklem obdobju nekatere države članice zaradi ugodnih gospodarskih gibanj in višjih obrambnih proračunov morda še lahko privoščile, da so nekatere zmogljivosti razvijale same ter včasih morda tudi mimo usmeritev in zahtev zaveznitva, so se razmere sedaj bistveno spremenile. Večina držav članic se namreč sooča z vedno manjšim obsegom obrambnih izdatkov, zato so prisiljene iskati še bolj učinkovite načine na področju vzpostavljanja zmogljivosti, pri čemer v veliki meri izkoriščajo prednosti koncepta pametne obrambe.

4.2 RAZČLENITEV IN PREDSTAVITEV TRENUTNO VELJAVNEGA NATOVEGA PROCESA OBRAMBNEGA PLANIRANJA

Trenutno veljavni Natov proces obrambnega planiranja¹⁶ je bil vpeljan v letu 2009 in obsega pet glavnih korakov. Značilnost procesa je njegova zaporednost in cikličnost, saj gre za štiriletni cikel z dvoletnimi elementi. Kljub temu se vsi elementi ne izvajajo enako pogosto, pri čemer imam v mislih predvsem četrti korak v procesu, ki se osredotoča na pospeševanje implementacije sprejetih ciljev in znotraj katerega se aktivnosti izvajajo neprestano.

¹⁶ NATO Defence Planning Process – NDPP.

Slika 4.2: Natov proces obrambnega planiranja – glavni koraki



Vir: prirejeno po *The Nato defence planning process* (2012).

Oblikovanje političnih usmeritev – prvi korak

Namen tega koraka je oblikovati enotne in usklajene politične smernice za planiranje na obrambnem področju, ki določajo splošne cilje in zahteve ter naj bi jih bilo zavezništvo sposobno dosegati oziroma izpolnjevati.

Politične usmeritve omogočajo prenos usmeritev iz višjih strateških političnih dokumentov (Strateški koncept in Celostne politične smernice) na nižjo raven, v okviru katere se bolj podrobno določijo usmeritve za posamezna področja planiranja. Na podlagi teh podrobnejših usmeritev se nato v posameznih državah članicah in na ravni zavezništva kot celote določi tiste zmogljivosti, ki so potrebne za izpolnjevanje oziroma uresničevanje opredeljenih ciljev in zahtev.

Z oblikovanjem omenjenih političnih usmeritev ni več potrebe po dodatnih političnih usmerjevalnih dokumentih za obrambno planiranje, saj odražajo politične, vojaške, ekonomske, pravne, civilne in tehnološke dejavnike, ki bi lahko vplivali na razvoj potrebnih zmogljivosti. Poleg tega opredelijo število, obseg in vrsto operacij, ki naj bi jih bilo zavezništvo sposobno izvajati v prihodnosti (Natova raven ambicij), ter kvalitativne zahteve za potrebne zmogljivosti. Smernice tako usmerjajo prizadevanja za razvoj zmogljivosti v posameznih članicah kot tudi na ravni celotnega zavezništva ter za različna področja planiranja jasno opredeljujejo s tem povezane prioritete in časovnice. Hkrati upoštevajo dejstvo, da večino zmogljivosti, ki jih zavezništvo potrebuje za izvajanje svojih nalog, zagotavljajo posamezne države članice.

Politične usmeritve niso javno dostopen dokument. Pregledujejo in po potrebi dopolnjujejo se vsake štiri leta. Po predhodni odobritvi v okviru različnih Natovih organov jih potrdijo predsedniki držav oziroma predsedniki držav članic (*Establish political guidance* 2010). Trenutno veljavne politične usmeritve so bile potrjene spomladi 2011 in predstavljajo »prevod« visokega političnega jezika in zavez iz Strateškega koncepta za potrebe obrambno-planerske skupnosti v Natu, ki iz političnih usmeritev lažje razberejo konkretne obrambne zahteve in pričakovanja (Šavc 2011, 3).

Nato naj bi se na osnovi trenutne ravni ambicij v primerjavi s preteklimi osredotočil predvsem na izvajanje večjega števila operacij manjšega obsega¹⁷, vendar naj bi kljub temu ohranil sposobnost za izvajanje določenega števila operacij velikega obsega (*Nato sets new level of ambition for operations* 2008).

Določanje zahtev zmogljivosti – drugi korak

V okviru tega koraka se oblikuje enoten nabor minimalnih zahtev zmogljivosti, ki vključuje tudi morebitne primanjkljaje. Te zahteve so oblikovane v okviru Štabne skupine za obrambno planiranje (*Defence Planning Staff Team – DPST*), znotraj katere sodelujeta tudi obe Natovi strateški poveljstvi, predvsem Natovo poveljstvo za transformacijo. DPST pri oblikovanju nabora zahtevanih zmogljivosti upošteva vse relevantne dokumente in usmeritve ter zagotovi, da so zajete vse zahteve, ki so potrebne za izpolnjevanje kvantitativnih in kvalitativnih ambicij političnih usmeritev. Proces določanja zahtevanih zmogljivosti je strukturiran, celovit, pregleden in sledljiv, podprt je tako z različnimi analitičnimi orodji/metodami kot tudi z ugotovitvami iz analiz, ki so jih izvedli ustrezni Natovi strokovnjaki.

Veliko vlogo pri določanju zahtevanih zmogljivosti imajo posamezna planska področja, ki z obema strateškima poveljstvoma aktivno sodelujejo pri oblikovanju nabora potrebnih zmogljivosti. Strateški poveljstvi morata biti pri svojem delovanju transparentni, vendar morata hkrati zagotoviti, da imajo različni politični interesi čim manjši vpliv na proces določanja zahtev zmogljivosti. To je mogoče doseči z rednimi

¹⁷ Grizold (2006, 20) meni, da so snovalci političnih usmeritev z osredotočenjem na večje število manjših operacij prepoznali večjo verjetnost daljših operacij za ohranjanje miru in potrebo po tesnejšem sodelovanju z različnimi drugimi mednarodnimi akterji na kriznih območjih.

sestanki med državami članicami, upoštevanjem strokovnih mnenj in povratnih informacij iz držav članic ter z njihovo seznanitvijo oz. sodelovanjem pri določanju ključnih mejnikov in odločitev (*Determine Requirements* 2010).

Razdeljevanje zahtev in določanje ciljev – tretji korak

Znotraj tega koraka se skupne Minimalne zahteve zmogljivosti porazdeli med posamezne države članice in različne Natove subjekte (npr. agencije) v obliki »paketov ciljev«, pri čemer se upošteva načeli pravične delitve bremen in razumnega izziva.

Ob sodelovanju obeh strateških poveljstev DPST skladno z Minimalnimi zahtevami zmogljivosti oblikuje cilje za obstoječe in planirane zmogljivosti ter jih skupaj s pripadajočimi prioritetami in časovnicami združi v osnutke paketov ciljev. Cilji morajo biti opredeljeni v smislu zmogljivosti in dovolj prilagodljivi, da omogočajo nacionalno, večnacionalno in tudi kolektivno implementacijo.

Vsaka država članica ima na sestankih med ustreznimi nacionalnimi oblastmi in predstavniki DPST možnost, da zahteva pojasnila v povezavi z vsebino ciljev in predstavi svoje nacionalne poglede glede njihove sprejemljivosti. V nadaljevanju DPST z namenom izboljšanja oz. dopolnitve paketov ciljev prouči pričakovanja in prioritete posamezne države v povezavi s cilji ter oblikuje mnenje, kaj za posamezno državo predstavlja razumen izziv¹⁸.

Po razpravah z državami članicami se vodenje DPST s strateških poveljstev prenese na Mednarodno osebje (*International Staff*). DPST od te točke dalje še vedno izpopolnjuje in usklajuje posamezne osnutke paketov ciljev in pri tem upošteva načelo razumnega izziva. Z namenom zagotavljanja transparentnosti in spodbujanja kohezivnosti zavezništva so paketi ciljev posredovani zaveznicam ter vsebujejo priporočilo o tem, katere cilje je za ohranjanje omenjenega načela treba ohraniti in katere se lahko ukine. Pregled paketov ciljev se izvede v nizu multilateralnih sestankov z zaveznicami, kjer odločanje oz. potrjevanje paketov ciljev

¹⁸ V povezavi s tem Šavc (2009, 46) opozarja, da je razumevanje pravičnega deleža posamezne članice, ki naj bi ji predstavljal razumen ali znosen izziv, relativna kategorija. Po njegovem mnenju je to še dodaten razlog za transparentnost celotnega procesa planiranja v Natu, ki mora predstavljati uravnoteženo kombinacijo stroke in politike ter iskanje smiselnega razmerja med potrebnim in možnim.

sil/zmogljivosti za posamezno državo poteka po načinu »konsenz minus ena«, kar pomeni, da obravnavana država nima pravice glasovanja.

Odbor za obrambno politiko in planiranje sočasno s potrditvijo paketov oblikuje povzetek poročila o ciljih kot celoti, ki je nato skupaj s paketi ciljev sil posredovan obrambnim ministrom v potrditev. Povzetek vključuje tudi oceno o potencialnih tveganjih in možnih posledicah, ki bi lahko nastale zaradi izključitve/ukinitve posameznih ciljev iz paketov ter s tem povezano (ne)zmožnostjo uresničevanja Natove ravni ambicij (*Apportion requirements and set targets* 2010).

Pospeševanje implementacije – četrti korak

Četrti korak nudi podporo in pospešuje nacionalna, večnacionalna in kolektivna prizadevanja za usklajeno in pravočasno izpolnitev dogovorjenih ciljev in prioritet.

Poudarek je na odpravljanju najpomembnejših primanjkljajev zmogljivosti. To je mogoče doseči s spodbujanjem, pospeševanjem in podpiranjem implementacije zmogljivosti na nacionalni ter kolektivni ravni, kar pripomore k čimprejšnji in učinkoviti zagotovitvi zmogljivosti, ki jih potrebuje zavezništvo. Četrti korak pospešuje tudi nacionalno implementacijo na področju standardizacije in prispeva k izboljšanju stopnje interoperabilnosti na ravni zavezništva.

Pomembno vlogo pri pospeševanju implementacije zmogljivosti in pri oblikovanju akcijskih načrtov ima Multidisciplinarna projektna skupina, ki jo sestavljajo predstavniki zainteresiranih držav članic in Natovih organov. V delo vsake projektne skupine je vključen opazovalec (*Capability Monitor*), ki nadzoruje napredek v fazi implementacije in o tem poroča vsem relevantnim organom in odborom ter vodi projektne skupine zagotavlja povratne informacije in dodatna navodila v povezavi z implementacijo določenega cilja.

Četrti korak se za razliko od ostalih korakov v Natovem procesu obrambnega planiranja izvaja nepretrgano skozi celoten cikel procesa planiranja (*Facilitate Implementation* 2010).

Pregledovanje rezultatov – peti korak

Znotraj petega koraka se oceni, do katere stopnje so bili izpolnjeni politični cilji in ambicije Nata ter realizirane z njimi povezane zmogljivosti. Poleg tega ta korak

omogoča oblikovanje povratnih informacij in usmeritve za naslednji cikel procesa obrambnega planiranja.

V okviru Pregleda planiranja obrambnih zmogljivosti (*Defence Planning Capability Review* – DPCR) se temeljito pregleda in oceni obrambne in finančne plane držav članic kot tudi kolektivna prizadevanja za vzpostavitev zmogljivosti. To omogoča določitev celovite ocene stopnje, do katere so združene zavezniške sile in zmogljivosti sposobne uresničevati Natove politične smernice, vključno z Natovo ravno ambicij. DPCR predstavlja ključni mehanizem za oblikovanje povratnih informacij, ki se vključijo v naslednji planski cikel. Pregled zmogljivosti se izvaja vsaki dve leti.

Postopek pregleda se prične z oblikovanjem obsežnega Natovega Vprašalnika o zmogljivostih. Vprašalnik zbira podatke o nacionalnih, večnacionalnih in kolektivnih planih in politikah za izpolnitev njihovih dodeljenih ciljev. Poleg tega zbira tudi podatke o nacionalnih finančnih planih, o obsegu nacionalnih vojaških sil in s tem povezanih zmogljivosti ter tudi podatke o relevantnih nevojaških zmogljivostih, ki bi bile potencialno razpoložljive za zavezniške operacije.

DPST na podlagi odgovorov na vprašalnik izvede predhodno analizo in oblikuje osnutek ocene za vsako državo članico. Le-te predstavljajo celovito analizo nacionalnih planov in zmogljivosti, vključno s prioritetami in strukturo sil, pri čemer so upoštevane posebnosti posamezne države. Ocene vsebujejo tudi mnenje obeh strateških poveljstev o vplivu načrtov vsake države članice na sposobnost Zavezniškega poveljstva za operacije za izvajanje dodeljenih nalog. Ocene lahko vsebujejo tudi priporočila za preusmeritev sredstev s področij, kjer so presežki zmogljivosti, na področja, kjer je ugotovljen primanjkljaj določenih zmogljivosti.

DPST oblikuje osnutek ocene za vsako državo članico, ki je nato predmet razprave na konzultacijah med posamezno državo članico in predstavniki DPST. Na konzultacijah se osnutek ocene ponovno pregleda in po potrebi dopolni. Pregledan in dopoljen osnutek ocene se nato predloži v Odbor za obrambno politiko in planiranje (*Defence Policy and Planning Committee* – DPPC), ki ga ponovno pregleda in potrdi na Multilateralnem sestanku, ki je sklican za vsako državo posebej. Potrjevanje ocene za posamezno državo poteka po načelu »konsenz minus ena«.

Vzporedno z obravnavanjem ocene za posamezno državo Vojaški odbor na podlagi ugotovitev strateških poveljnikov pripravi vojaško oceno tveganja. Vojaška ocena

tveganja vsebuje oceno primernosti planov in stopnjo vojaškega tveganja v povezavi z njimi, vse v kontekstu uresničevanja zahtev, ki izhajajo iz političnih usmeritev za obrambno planiranje, vključno z Natovo ravnjo ambicij.

Na podlagi ocen posameznih držav in ocen Vojaškega odbora DPPC pripravi Natovo poročilo o zmogljivostih, ki se osredotoča na napredek posameznih držav in zaveznitva kot celote na področju razvoja zmogljivosti in je zopet v povezavi z Natovo ravnjo ambicij.

Poročilo vsebuje oceno tveganj v povezavi z razvojem zmogljivosti ter tudi povzetek ocene Vojaškega odbora. Poleg tega vključuje tudi priporočila glede možnega zmanjševanja tveganj z razvojem zmogljivosti v državah članicah izven procesa planiranja ali s pogodbami s civilnimi ponudniki zmogljivosti oz. storitev. Kljub navedenim možnostim si morajo zaveznice prizadevati, da bodo raven ambicij sposobne doseči z lastnimi sredstvi oz. razvojem le-teh. Poročilo je v prvi vrsti namenjeno obrambnim planerjem kot pomoč pri določanju prioritete v razvoju zmogljivosti z namenom čimprejšnje odprave ugotovljenih kritičnih primanjkljajev, vsebuje tudi smernice za prihodnje usmerjanje razvoja zmogljivosti. Poročilo o zmogljivostih potrjujejo obrambni ministri držav članic (*Review results 2010*).

Podporne strukture v procesu obrambnega planiranja

Učinkovito izvajanje Natovega procesa obrambnega planiranja je v veliki meri odvisno od podpornih struktur oz. organov, ki zagotavljajo usklajevalni okvir za celoten spekter različnih aktivnosti.

Odbor za obrambno politiko in planiranje

Odbor za obrambno politiko in planiranje (DPCC) je odbor na visoki ravni, odgovoren za nadaljnji razvoj obrambnega planiranja ter izvajanje s tem povezanih politik ter za celovito usklajevanje in usmerjanje procesa obrambnega planiranja. Odbor je poleg tega svetovalni organ za Severnoatlantski svet in Skupino za jedrsko planiranje v povezavi z vsemi vprašanji, ki se nanašajo na obrambno planiranje. Med njegove ključne funkcije sodita nadzorovanje in usmerjanje delovanja posameznih organov znotraj Nata, odgovornih za izvajanje procesov in aktivnosti znotraj posameznih področij planiranja. Podrejen je neposredno Severnoatlantskemu svetu.

Odboru glede na njegovo sestavo in obravnavane teme predsedujeta bodisi namestnik generalnega sekretarja bodisi pomočnik generalnega sekretarja za obrambno politiko in planiranje. Na zasedanjih odbora posamezne države članice zastopajo obrambni predstavniki, ki so najvišji civilni predstavniki nacionalnih ministrstev za obrambo pri Natu (*Defence Policy and Planning Committee* 2010; Tovornik 2011).

Štabna skupina za obrambno planiranje (*Defence Planning Staff Team*)

Glavni namen Štabne skupine za obrambno planiranje je podpora delovanja nadrejenega Odbora za obrambno politiko in obrambno planiranje ter podpora procesu obrambnega planiranja skozi vseh njegovih pet korakov. Skupino sestavljajo civilni in vojaški strokovnjaki iz različnih Natovih organov (npr. vojaški štabi, obe strateški poveljstvi). Štabna skupina zagotavlja potrebno število kadra (štabni častniki), ki opravi večino nalog v procesu planiranja (*Defence Planning Staff Team* 2010).

Jedrni element (*Core Element*)

Jedrni element je stalna medresorska skupina, ki deluje v okviru Mednarodnega sekretariata na sedežu Nata in je odgovorna za usklajevanje in izvajanje Natovega procesa obrambnega planiranja na štabni ravni. Pristojnost Jedrnega elementa je koordiniranje ter dnevno upravljanje in vodenje celotnega nabora planskih aktivnosti, ki jih izvajajo različne projektne skupine. Podpira delovanje Odbora za obrambno politiko in planiranje, Notranjega koordinacijskega mehanizma ter vodje posameznih organov Nata, vključenih v proces planiranja, poleg tega na zahtevo pristojnih organov deluje tudi kot posvetovalno telo. Trenutno v okviru Jedrnega elementa delujejo štirje štabni častniki, ki predstavljajo svoja matična telesa, in sicer po naslednjem ključu: dva predstavnika iz Mednarodnega sekretariata, ter po en predstavnik iz Mednarodnega vojaškega štaba in Zavezniškega poveljstva za transformacijo (*Core Element* 2010).

Projektne skupine (*Task Forces*)

Precejšen del nalog v okviru procesa planiranja opravijo t.i. Projektne skupine, ki so vzpostavljene za izvedbo točno določene naloge oziroma aktivnosti. Znotraj teh skupin delujejo strokovnjaki iz Štabne skupine za obrambno planiranje ter nosilci posameznih nalog oz. aktivnosti. Skladno s potrebami lahko v skupinah sodelujejo tudi strokovnjaki iz držav članic ter predstavniki drugih relevantnih institucij izven

Nata. Delo strokovnjakov v projektnih skupinah poteka neodvisno od njihovih matičnih organizacij, njihova naloga je podpora vodstvu skupine in čim boljša izvedba posamezne naloge (*Task Forces* 2010).

Notranji koordinacijski mehanizem (*Internal Coordination Mechanism*)

To telo je bilo ustanovljeno z namenom usklajevanja in preprečevanja konfliktov med različnimi aktivnostmi v povezavi z razvojem zmogljivosti tako med posameznimi področji planiranja kot tudi med različnimi Natovimi organi ter projektnimi skupinami. Mehanizem usklajuje vzpostavitev, sestavo, popolnjenost s kadri in delovne načrte oz. programe posameznih projektnih skupin. V Notranjem koordinacijskem mehanizmu sodelujejo višji častniki iz Mednarodnega sekretariata, Mednarodnega vojaškega štaba, obeh strateških poveljstev ter predstavniki vodij posameznih področij planiranja. Po potrebi se sestajajo na ravni namestnikov generalnega sekretarja (*Internal Coordination Mechanism* 2010).

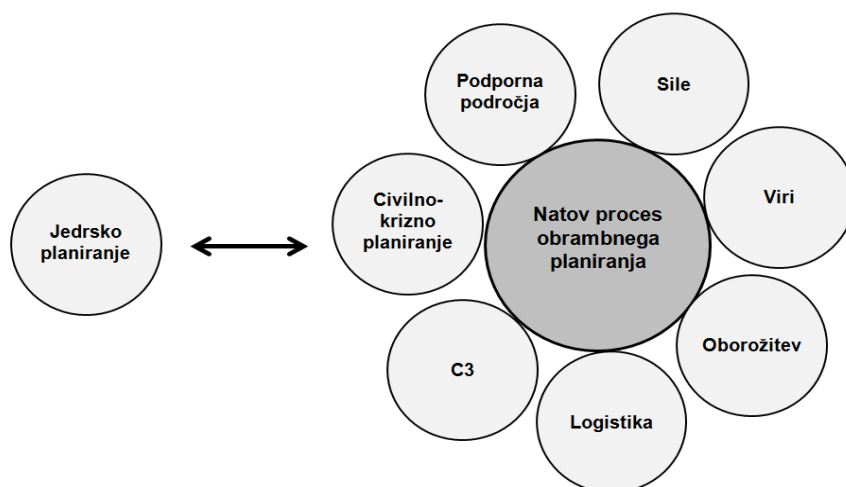
4.3 PODROČJA PLANIRANJA IN PRISTOJNI ORGANI

Obrambno planiranje v Natu je kompleksen proces, ki obsega sedem različnih področij planiranja. Glavna področja planiranja so planiranje (1) sil, (2) virov, (3) oborožitve, (4) logistike, (5) poveljevanja in kontrole (C3 sistemi), (6) civilno-krizno planiranje ter (7) jedrsko planiranje.

Med podporni področja obrambnega planiranja sodijo zračna obramba, upravljanje zračnega prometa, standardizacija, obveščevalna dejavnost, raziskave in tehnologija ter vojaško zdravstvo. Pri večini področij planiranja sodelujejo vse članice Nata pod pokroviteljstvom Severnoatlantskega sveta.¹⁹

¹⁹ Francija, ki je ena izmed ustanovnih članic zavezništva iz leta 1949, se je leta 1966 zaradi želje po večji vojaški neodvisnosti umaknila iz Natove integrirane vojaške strukture, vanjo se je ponovno vključila leta 2009. V omenjenem obdobju je ostala polnopravna članica v političnih strukturah Nata, vendar ni sodelovala v sistemu obrambnega planiranja zavezništva (*About member countries and their accession* 2010; Lindley-French 2007, 233).

Slika 4.3: Glavna področja planiranja v Natu



Vir: prirejeno po Sektor za obrambno planiranje (2010: 28).

Glavna naloga planiranja sil je Natu zagotoviti tiste sile in zmogljivosti držav članic, ki jih le-ta potrebuje za nemoteno izvajanje celotnega spektra svojih nalog. Planiranje sil poskuša zagotoviti, da bo zavezništvo razvilo sodobne, premestljive, vzdržljive in interoperabilne sile, ki bi bile sposobne delovati tudi izven meja zavezništva z omejeno podporo ali celo brez podpore na ciljnem območju delovanja.

Planiranje sil se ne osredotoča samo na »sile«, kot bi lahko sklepali iz poimenovanja področja, ampak je poudarek na zmogljivostih ter na optimizaciji njihove

²⁰ Izraz »planiranje sil« se pogosto zamenjuje z izrazoma »obrambno planiranje« in »operativno načrtovanje«. V odnosu do planiranja sil ima obrambno planiranje bistveno širši pomen, medtem ko se operativno načrtovanja izvaja za potrebe specifičnih operacij v okviru Nata. Pfeiffer (2008, 104) obrambno planiranje opredeli kot skupek planskih aktivnosti, pri katerih je glavni namen vzpostavljanje in vzdrževanje zahtevanega obsega oboroženih sil v določenem obdobju, s čimer se doseže njihova razpoložljivost za izvajanje dodeljenih nalog, medtem ko je operativno načrtovanje povezano z načrtovanjem njihove uporabe v posameznih nalogah. Isti avtor poleg tega navaja (2008, 108–109), da sta se v Natu termina »obrambno planiranje« in »planiranje sil« dolgo časa uporabljala kot sinonima. Razlog naj bi bil v dejstvu, da je planiranje sil kljub vsem spremembam v procesu planiranja še v vedno daleč najbolj pomembno področje planiranja, ki zajema tudi določena področja ostalih področij. Šavc (2011, 2) meni, da je zavezništvo z novim procesom obrambnega planiranja sicer storilo velik korak naprej pri tesnejši povezavi in soodvisnosti posameznih planskih disciplin, vendar se je v praksi izkazalo, da popolnoma usklajeno delovanje še ni doseženo, saj določene strukture v procesu planiranja na spremembe reagirajo počasneje, kot bi si to želeli.

vzpostavitve oz. realizacije v posameznih državah članicah. Planiranje sil zaradi tega v precejšnji meri vpliva tudi na razvoj zmogljivosti, ki so sicer v domeni ostalih področij planiranja (*Force Planning* 2010).

Odbor za obrambno politiko in planiranje

Odbor za obrambno politiko in planiranje sem natančno predstavil že v enem izmed predhodnih poglavij, v katerem sem navedel in opisal naloge podpornih organov oz. struktur v Natovem procesu planiranja. Poleg že omenjenih nalog odbor nadzira tudi proces planiranja sil, ki še vedno predstavlja najpomembnejše področje planiranja v zavezništvu (*Defence Policy and Planning Committee* 2010).

Planiranje virov

Natov sistem planiranja virov teži k temu, da bi zavezništvu zagotovil tiste zmogljivosti, ki jih potrebuje. Velika večina virov je nacionalnih, kljub temu je velik poudarek na skupnih in združenih virih, v katerih članice zbirajo sredstva pod okriljem zavezništva. V tem smislu je planiranje virov tesno povezano z operativnim načrtovanjem, ki poskuša zagotoviti, da bi zavezništvo lahko uresničevalo trenutne in prihodnje operativne zahteve ter bi se lahko zoperstavilo novim varnostnim tveganjem in grožnjam, kot sta na primer terorizem in širjenje orožja za množično uničevanje. Znotraj planiranja virov ločimo združeno in skupno investiranje:

- Združeno financiranje pokriva aktivnosti, ki jih izvajajo različne Natove agencije, kot je na primer *Nato Airborne Warning and Control Systems* (AWACS).
- Skupno investiranje obsega tri različne proračune: civilni proračun (*civil budget*), ki pokriva tekoče stroške Natovih poveljstev; vojaški proračun (*military budget*), ki v glavnem pokriva tekoče stroške Natove integrirane vojaške poveljniške strukture ter stroške Natovega omrežja za komunikacije in zračno obrambo; medtem ko Varnostno-investicijski programi Nata (*Nato Security Investment Programme – NSIP*) pokrivajo stroške investicij za komunikacijske sisteme, zračno obrambo, letališča²¹, zaloge goriva in

²¹ V okviru Varnostno-investicijskega programa se tako npr. izvaja tudi posodobitev letališča Cerklje ob Krki, ki je največja naložba Slovenske vojske v letališko infrastrukturo in prva večja naložba s sofinanciranjem Nata. Vrednost projekta je ocenjena na 70 milijonov evrov, od tega je 38 milijonov predvidenih iz skupnih sredstev zavezništva (Ministrstvo za obrambo RS 2010b).

poveljniško strukturo. Vojaški proračun in Program varnostnih investicij poleg tega pokrivata tudi stroške za delovanje poveljstev v operacijah kriznega odzivanja.

Vsi ti proračuni predstavljajo relativno majhno vsoto denarja²², vendar imajo zelo veliko vlogo pri kohezivnosti zavezništva in integraciji zmogljivosti (*Resource Planning* 2010).

Odbor za planiranje virov (*The Resource Policy and Planning Board*)

Odbor za planiranje virov je višje svetovalno telo, ki Severnoatlantskemu svetu svetuje pri vseh vprašanjih in zadevah, ki se nanašajo na upravljanje Natovih virov. Odbor je odgovoren za celovito upravljanje Natovega vojaškega in civilnega proračuna ter kadre (*The Resource Policy and Planning Board* 2010).

Planiranje oborožitve

Planiranje oborožitve je eno izmed temeljnih elementov Natovega sistema obrambnega planiranja. Glavna naloga tega planiranja je podpirati vojaške in politične cilje ter za to potrebne zmogljivosti. Osredotoča se na razvoj večnacionalnih programov, pri katerih podpira učinkovite nakupe, kooperativni razvoj in proizvodnjo oborožitve. Spodbuja tudi interoperabilnost ter tehnološko in industrijsko sodelovanje med zavezniki in partnerskimi državami (*Armaments Planning* 2010).

Konferenca nacionalnih direktorjev za oborožitev (*Conference of National Armaments Directors – CNAD*)

CNAD je višje svetovalno telo, odgovorno za sodelovanje med državami na področju oborožitve, standardizacije in nakupov za potrebe obrambe ter za oblikovanje meril za merjenje napredka na področju oborožitve. V okviru CNAD delujejo vrhunski strokovnjaki za oborožitev in obrambne nakupe iz držav članic in partnerskih držav, ki proučujejo politične, ekonomske in tehnične vidike razvoja in nabav opreme za Natove sile, pri čemer je njihovo vodilo oblikovanje skupnih rešitev ter iskanje ravnovesja med nacionalnimi in Natovimi potrebami po oborožitvi (*Conference of National Armaments Directors* 2010).

²² Natov skupni vojaški proračun tako na primer predstavlja le 0,3 odstotka združenega proračuna vseh članic zavezništva.

Planiranje logistike

Podobno kot na nacionalni ravni je tudi v Natu logistično planiranje integralni del obrambnega planiranja in operativnega načrtovanja. Cilj logističnega planiranja je opredeliti različne logistične zmogljivosti, ki jih zavezništvo potrebuje za izvajanje svojih nalog v okviru ravni ambicij, opredeljene v ministrskih smernicah za obrambno planiranje. Načrtovane logistične zmogljivosti morajo biti na razpolago Zavezniškemu poveljstvu za operacije za izvajanje različnih operacij pod vodstvom Nata.

Logistično planiranje predstavlja osnovo večje integracije med nacionalnimi in Natovimi procesi planiranja v obdobju miru, krize in vojne. Za opredelitev logističnih potreb izvajanja Natove ravni ambicij in vključitev le-teh v Ministrske smernice za obrambno planiranje je odgovoren Odbor za logistiko, ki tudi oblikuje vizijo in cilje Nata na področju logistike. Vizija je časovno usklajena s procesom obrambnega planiranja in poskuša doseči popolno integracijo področja logistike z drugimi področji planiranja v Natu.

Na ravni planiranja sil/zmogljivosti je logistično planiranje sestavljeno iz opredelitve različnih civilnih in vojaških zmogljivosti, ki so jih članice pripravljene ponuditi Natu v uporabo pri izvajanju določene operacije. Velik poudarek je na podpiranju razvoja vojaških in civilnih zmogljivosti v okviru večnacionalnih pobud. Upravljanje z logističnimi zmogljivostmi prevzame Zavezniško poveljstvo za operacije v okviru procesa operativnega načrtovanja (*The Defence Planning Process – What does it mean in practice* 2007; *Logistics Planning* 2010).

Odbor za logistiko

Predstavlja glavno svetovalno telo za Severnoatlantski svet, Odbor za obrambno planiranje in Vojaški odbor v zadevah, ki se nanašajo na uporabno logistiko. Odgovoren je za oblikovanje zahtev po logistiki na ravni zavezništva in za zagotavljanje ustrezne logistične podpore Natovim silam. Poleg tega je odgovoren tudi za usklajevanje vprašanj iz celotnega spektra logistike z drugimi Natovimi organi (*Logistics Committee* 2010).

Jedrsko planiranje

Zaradi ohranjanja miru ter preprečevanja nasilja in vojne bo Nato tudi v prihodnje ohranil določeno število konvencionalnih in jedrskih sil, nameščenih v Evropi. Oba

elementa sta nujna, saj nobeden izmed njiju ne more nadomestiti drugega. Prvo in hkrati najpomembnejše načelo jedrskega planiranja je v vseh okoliščinah vzdrževati političen nadzor nad jedrskim orožjem. Za razliko od preteklosti se zavezništvo v novem varnostnem okolju pri zagotavljanju svoje varnosti bistveno manj zanaša na jedrsko orožje. Strategija zavezništva sicer še vedno temelji na preprečevanju vojne, vendar ni več tako velikega poudarka na morebitnem spopadu, ki bi vključeval uporabo tega orožja. Nato poskuša danes zagotavljati varnost in stabilnost z najmanjšim možnim številom sil. Določene politične odločitve, sprejete po koncu hladne vojne, so se odražale tudi na področju jedrskega planiranja. Sile so se zmanjšale za več kot 85 odstotkov, oblikovale so se tudi dolgoročne spremembe pri jedrskem planiranju. Nato je prekinil s prakso vzdrževanja stalnih mirnodobnih jedrskih načrtov in s tem povezanih seznamov ciljev za svoje podrejene strateške sile ter je namesto tega razvil prilagodljiv sistem jedrskega planiranja, tako da njegove jedrske sile niso usmerjene proti določeni grožnji ali določeni državi.

Jedrsko planiranje mora zagotoviti, da so jedrske zmogljivosti zavezništva razumljene kot kredibilen in učinkovit element v Natovi strategiji za preprečevanje vojne. Za to so potrebne sile, ki imajo dovolj visoko stopnjo prilagodljivosti in zmožnosti preživetja ter sposobnosti za soočanje z različnimi potencialnimi nevarnostmi. Vključenost vseh držav članic v oblikovanje jedrske politike in proces jedrskega planiranja nazorno dokazuje veliko solidarnost in skupno zavezanost za preprečevanje vojne (*The Defence Planning Process – What does it mean in practice* 2007; *Nuclear Planning* 2010).

Skupina za jedrsko planiranje

Skupina za jedrsko planiranje je glavni organ odločanja znotraj Nata o vprašanjih, ki se nanašajo na jedrsko politiko zavezništva. Odgovorna je za celoten spekter tem v povezavi z jedrsko politiko, vključno z varnostjo, vprašanja o nadaljnji ohranitvi jedrskih sil, komunikacijskimi in informacijskimi sistemi ter morebitno uporabo jedrskega orožja. Poleg tega pokriva tudi področji, kot sta nadzor in proliferacija jedrskega orožja. Njena naloga je, da jedrsko politiko zavezništva stalno prilagaja spreminjajočim razmeram v mednarodnem varnostnem okolju (*The Nuclear Planning Group* 2008).

Skupina za jedrsko planiranje se po potrebi sestaja na ravni veleposlanikov držav članic pri Natu in enkrat letno na ravni obrambnih ministrov (*The Nuclear Planning Group* 2011).

* * *

Jedrsko planiranje ima v zavezništvu poseben status, kar je tesno povezano z naravo zmogljivosti in njihovo omejenostjo na posamezne zaveznice. S političnega vidika je zagotovo zanimiva odsotnost Francije iz osrednjih nadzornih in vsebinskih odborov. Politično kontrolo na tem področju izvajajo zaveznice preko Skupine za jedrsko planiranje in preko njenega ključnega vsebinskega telesa (Skupina na visoki ravni – *High Level Group*), ki oblikuje nasvete in ga vodi ena od zaveznic, natančneje ZDA, kar je vsekakor še ena izmed posebnosti. Povezanost z drugimi planskimi disciplinami je zelo omejena in to predvsem zaradi že omenjene specifične narave teh zmogljivosti in v prvi vrsti politične vloge, ki jo imajo le-te pri zagotavljanju pripravljenosti Nata (Šavc 2011, 2).

Planiranje posvetovanja, poveljevanja in kontrole (C3)

Učinkovito izvajanje Natovih političnih in vojaških nalog je podprto z uporabo razširjenega sistema posvetovanja, poveljevanja in kontrole (C3 sistemi) tako na nacionalni kot tudi na ravni zavezništva. K C3 sistemom spadajo komunikacije, informacije, navigacija, identifikacijski sistemi ter senzorji in sistemi za opozarjanje. Ti elementi so združeni v integrirano omrežje, kar omogoča pokrivanje potreb zavezništva na tem področju. Posamezne C3 sisteme lahko zagotavljajo tako Nato kot tudi posamezne države članice.

Usklajeno planiranje je nujen predpogoj za učinkovite, interoperabilne in varne C3 zmogljivosti, ki so se sposobne soočiti s trenutnimi in pričakovanimi političnimi in vojaškimi zahtevami. Planiranje tudi zagotavlja, da so končni produkti v skladu z zahtevami po zmogljivostih. Planiranje C3 mora vsebovati vse elemente, potrebne za doseg določene zmogljivosti. Med te elemente spadajo tako oskrba z materialnimi sredstvi kot tudi obstoj primerne doktrine, organizacije, urjenja, logistike in osebja ter določene stopnje interoperabilnosti. Poleg tega je za doseg zahtevanih Natovih C3 zmogljivosti potrebno sodelovati tudi pri planiranju zmogljivosti na ostalih področjih (*C3 Planning* 2010).

Odbor zveze Nato za posvetovanje, poveljevanje in nadzor

Odbor je glavni večnacionalni organ, ki nastopa v imenu Severnoatlantskega sveta in Odbora za obrambno politiko in planiranje ter jima hkrati poroča o vseh zadevah, ki se nanašajo na posvetovanje, poveljevanje in nadzor v celotnem zavezništvu. Ukvarja se z interoperabilnostjo med Natovimi in nacionalnimi C3 sistemi, sodeluje tudi z Odborom za logistiko pri razvoju skupnih C3 programov (*The Consultation, Command and Control Board* 2010).

Civilno-krizno planiranje

Kljub sorazmerno majhnemu obsegu je civilno-krizno planiranje v dokaj veliki meri pomembno tudi za druga področja civilnega in vojaškega planiranja ter operacije. Glavna naloga civilno-kriznega planiranja je civilna podpora v vojaških operacijah in operacijah kriznega odzivanja, podpora državnim strukturam v izrednih razmerah in zaščita civilne populacije. Poleg tega se osredotoča tudi na izboljšanje pripravljenosti civilnega prebivalstva pred morebitnim napadom z jedrskim, biološkim ali kemičnim orožjem.

Civilno-krizno planiranje je razdeljeno na dve različni področji. Prvo področje se ukvarja z (1) ukrepi za zaščito civilnega prebivalstva pred posledicami vojne, terorističnih napadov ter večjih naravnih in drugih nesreč. Ti ukrepi so izdelani na nacionalni ravni in na ravni zavezništva. Sem spadajo operativni načrti za delovanje pri določenem tipu nesreče, vključno z delovanjem koordinacijskega centra na Natovem poveljstvu. Drugo področje se ukvarja s (2) planiranjem civilnih virov, ki bi jih lahko zavezništvo sistematično in učinkovito uporabilo za podporo svoje strategije. Tu gre predvsem za podporo civilnega sektorja (transport, komunikacije, oskrbovanje) tako v pripravi kot tudi pri neposrednem izvajanju operacij kriznega odzivanja.

Namen civilno-kriznega planiranja je torej koordinacija nacionalnih aktivnosti ter zagotavljanje najbolj učinkovite uporabe civilnih virov pri kolektivni podpori strateških ciljev zavezništva. Pomembno je poudariti, da nacionalni viri vedno ostanejo pod pristojnostjo in odgovornostjo tiste države, ki je te vire zagotovila. Na ravni zavezništva se izvede uskladitev med nacionalnimi namerami in zmožnostmi, kar je pogoj za nemoteno izvajanje skupnih načrtov in za zagotavljanje potrebnih

virov (*The Defence Planning Process – What does it mean in practice* 2007; *Civil Emergency Planning* 2010).

Odbor za civilno-krizno planiranje

Višji odbor za civilno-krizno planiranje je glavno telo za oblikovanje politike in svetovalno telo Severnoatlantskega sveta za vprašanja, povezana s civilno-kriznim planiranjem, kar zajema zaščito civilne populacije ter uporabo civilnih virov pri doseganju Natovih ciljev (*Civil Emergency Planning Committee* 2010).

Podporna področja planiranja

Poleg glavnih sedmih področij obstaja v procesu obrambnega planiranja Nata še nekaj pomembnih podpornih področij, ki so: zračna obramba, upravljanje zračnega prometa, standardizacija, obveščevalna dejavnost, raziskave in tehnologija ter vojaško zdravstvo.

Planiranje zračne obrambe

Planiranje zračne obrambe omogoča članicam uskladitev nacionalnih planov z mednarodnimi plani, povezanimi z letalskim poveljevanjem in nadzorom ter sistemi zračne obrambe. Natova zračna obramba zagotavlja omrežje medsebojno povezanih sistemov, ki omogočajo odkrivanje zračnih plovil, taktičnih in balističnih izstrelkov tako z oborožitvenimi sistemi s kopnega in morja kot tudi s prestrežniškimi letali s ciljem preprečitve oz. bistvenega zmanjšanja učinkov morebitnega sovražnega zračnega napada (*The Defence Planning Process – What does it mean in practice* 2008; *Air Defence Planning* 2010).

Za planiranje zračne obrambe je pristojen Odbor za zračno obrambo. Odbor svetuje Severnoatlantskemu svetu in Evroatlantskemu partnerskemu svetu o vseh vidikih zračne obrambe, vključno s protiraketno obrambo, ter si poleg tega prizadeva za večjo usklajenost med planiranjem zračne obrambe na nacionalni in mednarodni ravni (*NATO Air Defence* 2010).

Upravljanje zračnega prostora

Natova vloga na področju upravljanja civilno-vojaškega zračnega prometa je v sodelovanju z drugimi mednarodnimi organizacijami zagotoviti varen dostop do zračnega prostora, učinkovito zagotavljanje storitev ter interoperabilnost civilnih in vojaških sistemov v zračnih operacijah, ki se izvajajo v podporo zavezniškim

varnostnim nalogam in poslanstvom. Pri tem poskuša Nato v največji možni meri omejiti negativni vpliv na civilno letalstvo, ki ga že v običajnih razmerah omejuje pomanjkanje sistemov in letališč, ter ublažiti vpliv stroškov dragih civilnih tehnologij na obrambne proračune.

Področje je pod pristojnostjo Odbora za upravljanje zračnega prometa, ki Severnoatlantskemu svetu nudi svojo podporo pri vseh vprašanjih v povezavi z uporabo zračnega prostora in upravljanjem zračnega prometa. Naloga odbora je oblikovanje ter seznanjanje strokovne javnosti z Natovimi stališči glede načina izvajanja varnih ekspedicijskih zračnih operacij v zračnem prostoru, ki se nahaja v območju Natove odgovornosti ali interesov (*Air Traffic Management* 2010).

Standardizacija

Standardizacija je ključ za povečanje združene operativne učinkovitosti vojaških sil zavezništva. Ukvarja se s povečevanjem sodelovanja in odpravljanjem podvajanj pri raziskavah, razvoju, proizvodnji, nakupih in oskrbi obrambnih sistemov in kot taka predstavlja nepogrešljiv del obrambnega planiranja v zavezništvu.

V Natu je standardizacija razumljena kot proces razvoja skupnih konceptov, doktrin, postopkov in modelov za doseganje in ohranjanje čim višje ravni kompatibilnosti, zamenljivosti in enotnosti pri opremljenosti, tehnologiji ter pri izvajanju operacij in različnih postopkov. Glavni produkti tega procesa so Dogovori o standardizaciji (*Standardization Agreements – STANAGS*) med državami članicami. Pristojni organ tega področja je Odbor za standardizacijo, ki je odgovoren za usklajeno svetovanje Severnoatlantskemu svetu o vseh vprašanjih, povezanih s standardizacijo (*Standardization* 2010).

Obveščevalna dejavnost

Obveščevalna dejavnost igra pomembno vlogo v procesu obrambnega planiranja, kar je postalo še posebej očitno s pojavom kompleksnih varnostnih tveganj in groženj. Za zagotavljanje maksimalnega opozorilnega in pripravljalnega časa v primeru soočenja z vojaškimi in terorističnimi napadi na zavezništvo so potrebni tako izboljšana obveščevalna dejavnost, stalni nadzor in poizvedovanje kot tudi strateško opozarjanje. Obveščevalna dejavnost pripravi zahteve za izboljšanje ukrepov, povečano izmenjavo in analizo vseh vrst relevantnih podatkov ter tesnejše sodelovanje med različnimi obveščevalnimi postopki znotraj zavezništva.

Področje pokrivata Odbor za usmerjanje obveščevalne dejavnosti (*The Intelligence Steering Board*) in Odbor za vojaško obveščevalno dejavnost. Odbor za usmerjanje obveščevalne dejavnosti deluje kot usklajevalni organ, pristojen za usmerjanje obveščevalnih aktivnosti med Mednarodnim sekretariatom (*International Staff*) in Mednarodnim vojaškim osebjem. Poleg tega je odgovoren za zagotavljanje učinkovite podpore različnim procesom odločanja na sedežu Nata ter na strateški ravni za oblikovanje nabora potrebnih obveščevalnih zmogljivost .

Odbor za vojaško obveščevalno dejavnost je odgovoren za oblikovanje delovnih načrtov v povezavi z obveščevalno podporo v Natovih operacijah ter za nadzor nad izvajanjem političnih usmeritev v povezavi z vojaško obveščevalno dejavnostjo (*Intelligence 2010*).

Vojaško zdravstvo (*Medical support*)

Vojaško zdravstvo je običajno v nacionalni pristojnosti, vendar mora biti kljub temu njegovo planiranje dovolj prožno, da omogoča tudi večnacionalne pristope. Število sodelujočih v večnacionalnih projektih je odvisno od različnih okoliščin v povezavi z izvedbo določene naloge ter od pripravljenosti posameznih držav za sodelovanje (*Medical Support 2010*).

Za področje vojaškega zdravstva je na ravni Nata odgovoren Odbor načelnikov vojaških zdravstvenih služb (*The Committee of the Chiefs of Military Medical Services in NATO*), ki ga sestavljajo predstojniki vojaških zdravstvenih služb iz držav članic. Odbor je odgovoren za razvoj in usklajevanje strokovnih vprašanj s področja vojaškega zdravstva, poleg tega je tudi svetovalni organ Vojaškega odbora za to področje (*Committee of the Chiefs of Military Medical Services in NATO 2010*).

Raziskave in tehnologija

Nato spodbuja izvajanje skupnih raziskovalnih in tehnoloških projektov ter podpira izmenjavo informacij med državami z namenom doseganja učinkovitejših rezultatov na nacionalni ravni ter posledično vpliva na razvoj prihodnjih zmogljivosti zavezništva (*Research and Technology 2010*).

Področje obrambnih raziskovalnih projektov in tehnološkega razvoja pokriva Odbor za raziskave in tehnologijo (*The Research and Technology Board*), ki s svojimi nasveti podpira delovanje Vojaškega odbora in Konference nacionalnih direktorjev za

oborožitev ter usklajuje politiko razvoja in tehnologij v različnih Natovih organih. Njegovo delovanje podpira specializirana Natova agencija za razvoj in tehnologijo (*NATO Research and Technology Organisation* 2010).

4.4 VLOGA IN VPLIV KLJUČNIH NATOVIH DOKUMENTOV NA SISTEM OBRAMBNEGA PLANIRANJA

4.4.1 Strateški koncept

Od leta 1991 dalje predstavlja začetno točko v procesu obrambnega planiranja Nata strateški koncept zavezništva. Strateški koncept je avtoritativna izjava o ciljih zavezništva, ki vsebuje celovite usmeritve na najvišji ravni glede uporabe političnih in vojaških sredstev za doseganje teh ciljev. Opisuje namen in naloge zavezništva ter proučuje njegove strateške perspektive v luči razvijajočega se strateškega okolja ter varnostnih tveganj in groženj.

Prvotna formulacija Natove strategije je bila znana kot »Strateški koncept za obrambo severnoatlantskega območja«. Ta dokument, oblikovan v času med oktobrom 1949 in aprilom 1950, je določal strategijo obsežnih operacij za teritorialno obrambo. Sredi petdesetih let je bila razvita strategija »obsežnih povračil«. Ta je poudarjala odvracanje, ki je temeljilo na grožnji, da se bo Nato na vsako agresijo proti kateri izmed držav članic odzval z vsemi razpoložljivimi sredstvi, vključno z izrecno omenjenim jedrskim orožjem.

Razprave o možnih spremembah tega strateškega pristopa so se začele v poznih petdesetih letih in se nadaljevale vse do leta 1967, ko je po temeljiti razpravi znotraj zavezništva strategijo »obsežnih povračil« nadomestila strategija »prožnega odziva«. Ta je Natu dala prednosti, ki izhajajo iz koncepta prožnosti in iz ustvarjanja negotovosti v razmišljanju morebitnega agresorja glede Natovega odziva v primeru ogrožene suverenosti ali neodvisnosti katere koli posamične članice. Zasnova koncepta naj bi dala vedeti, da bi vsaka oblika agresije pomenila nesprejemljiva tveganja.

Zgoraj omenjene strategije so bile določene v tajnih dokumentih, ki so dajali usmeritve vladam posamičnih držav in so predstavljali oporno točko za vojaško planiranje. Tajni dokumenti v povezavi s posameznimi strategijami niso bili dostopni širši javnosti. Četudi so bili temeljni koncepti dobro znani, je bilo o njihovih

podrobnostih le malo javne razprave, saj je njihova učinkovitost v veliki meri temeljila predvsem na tajnosti. Te strategije so odražale realnost hladne vojne, politične razdeljenosti Evrope in nasprotnost ideološkega in vojaškega položaja, ki je bil dolga leta značilen za odnose med Vzhodom in Zahodom (Kugler 1999, 8–12; Vegič 2005, 183–184; *Nato Public Diplomacy Division* 2004, 4).

V času nadaljevanja hladne vojne je zavezništvo poskusilo najti način za zmanjšanje njenih nevarnosti in postaviti temelje za napredek pri vzpostavitvi bolj pozitivnih odnosov s Sovjetsko zvezo in drugimi državami članicami Varšavskega pakta. Leta 1967 objavljeno Harmelovo poročilo²³ je kot dva glavna stebra zavezniškega pristopa k varnosti uvedlo obrambo in dialog, velik pomen je imel tudi nadzor nad oborožitvijo. Po temu letu je Nato v določeni meri spremenil svojo politiko do Sovjetske zveze in njenih zaveznic, in sicer s tem, da je vpeljal t. i. dvotirno politiko (*dual-track policy*), ki je bila istočasno usmerjena v popuščanje napetosti (*detant*) v odnosih s Sovjetsko zvezo in v krepitev Natovih obrambnih zmogljivosti. Kljub navedenim spremembam je obrambna drža Nata ostala temelj njegove strategije vse do leta 1991, ko je bil potrjen nov strateški koncept zavezništva (*The Harmel Report* 1967; Vegič 2005b, 79).

Strateški koncept iz leta 1991

S koncem obdobja hladne vojne so se politična in vojaška razmerja v Evropi fundamentalno spremenila, čemur se je skušal prilagoditi tudi Nato z oblikovanjem novega strateškega koncepta, ki je bil nato potrjen novembra 1991, torej dve leti po simboličnem padcu berlinskega zidu. Za razliko od prejšnjih konceptov je namesto konfrontacije poudarjal sodelovanje z nekdanjimi nasprotniki, še vedno je kot osnovni namen obstoja Nata navajal varnost njegovih članic v povezavi z dolžnostjo prizadevati si za boljšo in širšo varnost celotne Evrope. Tudi v drugih pogledih je bil Strateški koncept iz leta 1991 radikalno drugačen od predhodnih dokumentov. Izdan je bil kot javni dokument, o njem so razpravljali in ga obravnavali poslanci parlamentov v državah članicah, strokovnjaki za obrambno-varnostna vprašanja, novinarji in najširša javnost (*Nato Office of Information and Press* 2001, 43–44). Koncept je začrtal širok okvir varnosti, ki je temeljil na dialogu, sodelovanju in ohranjanju zmogljivosti kolektivne obrambe, poleg tega je združil politične in vojaške

²³ Poročilo je bilo izdano na pobudo takratnega belgijskega ministra za zunanje zadeve Pierra Harmela.

elemente varnostne politike Nata v koherentno celoto ter vzpostavil sodelovanje z novimi partnerji v Vzhodni in Srednji Evropi kot sestavni del strategije zavezništva (Vegič 2005a, 184; Urad vlade za informiranje 2004b).

Strateški koncept iz leta 1999

Leta 1997 so se voditelji Nata dogovorili, da je treba koncept znova proučiti in ga dopolniti ter na ta način odraziti spremembe, ki so se zgodile v Evropi od njegovega sprejema. Obenem so želeli v njem znova potrditi zavezanost Nata kolektivni obrambi in čezatlantski povezavi ter zagotoviti, da bo Natova strategija popolnoma prilagojena izzivom 21. stoletja. Na vseh ravneh zavezništva se je v povezavi s tem pričelo intenzivno delo, tako da je bil nov strateški koncept potrjen že aprila 1999 na vrhu Nata v Washingtonu. Koncept opredeljuje pristop zavezništva k varnosti v 21. stoletju, ki potrjuje pomen čezatlantske povezave in vzdrževanja vojaških zmogljivosti zavezništva. Prav tako proučuje vlogo drugih ključnih elementov v širokem pristopu zavezništva k stabilnosti in varnosti, in sicer evropsko varnostno in obrambno identiteto, preprečevanje konfliktov in obvladovanje kriznih razmer, partnerstvo, sodelovanje in dialog, širitev ter nadzor oborožitve, razoroževanje in neširjenje. Koncept vsebuje tudi smernice za sile zavezništva in opredeljuje držo konvencionalnih in jedrskih sil (Vegič 2005, 184; *Nato Public Information Office* 2004, 4; *The Alliance's Strategic Concept* 1999).

Aktualni Strateški koncept iz leta 2010

Znotraj zavezništva se je v preteklih letih okrepilo prepričanje, da Strateški koncept iz leta 1999 ni več odražal velikih sprememb, ki so se zgodile od njegovega sprejema leta 1999. Med te spremembe sodijo predvsem Natovo posredovanje na Kosovu, napad na ZDA 11. septembra 2001 ter njegove posledice²⁴, dogajanje v Iraku in Afganistanu ter priključitev sedmih novih članic. Poleg tega je postalo jasno tudi, da je Nato v zadnjem desetletju v veliki meri izgubil svojo vlogo osrednjega foruma za evroatlantske varnostne konzultacije, zato se je pričelo postavljati vprašanje, kakšna bo vloga zavezništva v prihodnje (Kamp 2007, 6; Savereux 2007).

²⁴ Grizold (2005, 93) meni, da je 11. september 2001 ustvaril tako spremenjeno percepcijo groženj varnosti, da je med realnostjo mednarodnega varnostnega okolja 21. stoletja in tistega s konca 20. stoletja zazijal prepad, ki ga je moralo zavezništvo čim prej prebroditi.

Zaradi vsega navedenega je bila v Natu vedno močnejše prisotna težnja po oblikovanju novega strateškega koncepta, zato se je po vrhu zavezništva v Strasbourgu/Kehlu aprila 2009 pričel enoletni proces oblikovanja novega koncepta. Generalni sekretar Nata Anders Fogh Rasmussen je za njegovo oblikovanje imenoval skupino strokovnjakov, ki jo je vodila nekdanja ameriška državna sekretarka Madeleine K. Albright (Stalno predstavništvo RS pri zvezi Nato 2010a).

Zavezništvo je prvič v zgodovini svojega obstoja na široko odprlo vrata in omogočilo vključenost širokega nabora državnih in nedržavnih akterjev iz Nata in tudi širše. Namen tega je bil oblikovati transatlantski konsenz o novem konceptu, ki bi omogočil odkrito izmenjavo mnenj in razumevanje procesa priprave dokumenta kot eno izmed podlag za uspešno prilagajanje Nata novim varnostnim tveganjem in grožnjam. Transparentnost procesa je ponudila možnost za oblikovanje skupne vizije, občutka skupnega lastništva nad procesom in povečanje zavezanosti k njegovi implementaciji, s čimer je postal proces priprave novega strateškega koncepta vsaj tako pomemben kot dokument sam (Lampret in Novak 2009, 22–23).

Proces oblikovanja koncepta je bil sestavljen iz treh ločenih faz, v okviru katerih so se izvajali strokovni seminarji, intenzivna usklajevanja med državami članicami zavezništva, strateške analize, iskanje in oblikovanje konsenza glede ključnih elementov koncepta ter v zaključni fazi formuliranje predloga koncepta, ki je bil nato potrjen novembra 2010 na vrhu Nata v Lizboni (Ministrstvo za zunanje zadeve RS 2010; Stalno predstavništvo RS pri zvezi Nato 2010a).

Nov strateški koncept izpostavlja Nato kot osrednji transatlantski forum za zagotavljanje kolektivne obrambe in varnostno posvetovanje med članicami. Skladno z določili koncepta njegove osnovne naloge kolektivne obrambe in kriznega upravljanja dopolnjujejo tudi tiste, ki so bolj osredotočene na prispevanje k tako imenovani kooperativni varnosti. S slednjimi je mišljeno predvsem sodelovanje pri soočanju z vsemi oblikami ogrožanja na temelju širitve in krepitve obstoječih partnerstev.

V konceptu so izpostavljeni pomen Natovih partnerstev za stabilnost in varnost v evroatlantskem prostoru, potrditev zavezanosti Nata evroatlantski integraciji držav Zahodnega Balkana, ohranjanje politike odprtih vrat, oblikovanje strateškega partnerstva z Rusijo in EU ter pomen ustrezne povezanosti jedrske politike z vlogo

Severnoatlantskega zavezništva pri nadzoru nad oborožitvijo, razorožitvijo in neproliferacijo (Oddelek za severnoatlantsko sodelovanje 2010, 30).

V povezavi z obrambnim planiranjem je v Strateškem konceptu izpostavljeno, da zavezništvo za izvajanje svojih nalog, ki so temeljnega pomena za varnost prebivalcev in ozemlja držav članic, potrebuje zadosten obseg finančnih, vojaških in človeških virov, pri čemer pa morajo biti razpoložljivi viri porabljeni čim bolj učinkovito. Skladno s tem je treba na področju obrambnega planiranja odpraviti nepotrebna podvajanja, zagotoviti njegovo popolno koherentnost, medtem ko mora biti razvoj zmogljivosti osredotočen in skladen s sodobnimi zahtevami (*Strategic Concept* 2010, 11).

* * *

Strateški koncept je v hierarhiji dokumentov Nata na drugem mestu, takoj za Severnoatlantsko pogodbo. Njegovo pomembnost za zavezništvo potrjuje tudi dejstvo, da se dokument potrjuje na ravni predsednikov držav oz. predsednikov vlad držav članic Nata.

Sklep

Nato se je na spremenjene politične in vojaške razmere po koncu hladne vojne poskušal prilagoditi tudi z oblikovanjem novega strateškega koncepta, ki je bil potrjen leta 1991 in ga lahko ocenimo kot poskus iskanja nove identitete in legitimnosti zavezništva ter preoblikovanje v regionalno organizacijo kolektivne varnosti in ne samo obrambe.

Prilagoditev strateških konceptov je zagotovo pripomogla, da zavezništvo kljub odsotnosti vojaških groženj, zaradi katerih je pravzaprav nastalo, ni razpadlo, ampak še vedno ostaja pomemben dejavnik zagotavljanja varnosti v evroatlantskem prostoru. Zavezništvo s tem dokazuje zmožnost prilagajanja na nove razmere in s tem zagotavljanje varnosti pred grožnjami, ki so danes drugačne kot v preteklosti. V letih po hladni vojni se je Nato tako iz vojaškega zavezništva preoblikoval v mednarodno institucijo z bolj poudarjenimi politično-varnostnimi dimenzijami. Politika Nata je bila v tem obdobju usmerjena predvsem v širitev stabilnosti in odnosov, ki so bili uveljavljeni med članicami, na področja izven svojih meja. To politiko je zavezništvo izvajalo v sodelovanju s t. i. partnerskimi državami in s procesom širitve članstva na

države, ki so bile po njegovi oceni politično, ekonomsko in varnostno-vojaško kompatibilne s članicami zavezništva. Na ta način so dejansko postavljeni temelji za širitev območja s skupnimi kulturno-civilizacijskimi vrednotami, na katerih lahko temelji varna in stabilna mednarodna skupnost (Grizold in Vegič 2002, 388 in 390).

Ocenim lahko, da se je Nato v obdobju po koncu hladne vojne učinkovito prilagodil na spremenjene razmere v mednarodnem okolju, zato je v Strateškem konceptu iz leta 2010 povsem upravičeno izpostavljen kot osrednji transatlantski forum za zagotavljanje kolektivne obrambe in varnostno posvetovanje med članicami zavezništva in tudi širše.

4.4.2 Celostne politične smernice

Celostne politične smernice so po statusu pod strateškim konceptom, a nad drugimi usmeritvenimi dokumenti, ki se nanašajo na zmogljivosti. V njih je opredeljen predviden razvoj strateškega varnostnega okolja s potencialnimi tveganji in grožnjami za obdobje naslednjih 15 let, vključno z vplivi, ki bi jih te spremembe imele na zavezništvo in na razvoj njegovih zmogljivosti. V celostnih političnih smernicah so podane splošne usmeritve, pomembne za vsa področja obrambnega planiranja, kot tudi posebne smernice za posamezne discipline obrambnega planiranja, pri čemer je poudarek na planiranju sil. Naslovljene so na tiste politične, ekonomske, tehnološke in politične subjekte, ki bi lahko vplivali na razvoj sil in zmogljivosti zavezništva. V njih so določene prioritete, časovnice in interesna področja, ki naj bi jih pri planiranju upoštevali tako vojaški organi Nata (*Nato Military Authority – NMA*)²⁵ kot tudi države članice zavezništva. Smernice opredelijo sile in zmogljivosti, potrebne za izvajanje vseh nalog zavezništva, vključno z operacijami visoke intenzivnosti (*high-intensity operations*) in operacijami izven ozemlja zavezništva. Opredelitev potreb temelji na oceni že obstoječih zmogljivosti. Smernice tudi opredeljujejo sodelovanje

²⁵ Vojaški organ zveze Nato – vsako mednarodno vojaško poveljstvo ali organizacija, ki spada pod »Protokol o statusu mednarodnih vojaških poveljstev« (*Paris Protocol – Pariški protokol*), ki je bil oblikovan v skladu s Severnoatlantsko pogodbo; ter vsak drug vojaški organ, za katero je Svet zveze Nato sprejel določila, ki so opredeljena v »Dogovoru o statusu Organizacije severnoatlantskega sporazuma, nacionalnih predstavnikov in Mednarodnega sekretariata (*The Ottawa Agreement – Ottawski dogovor*) (*NATO Logistics Handbook* 1997).

in/ali podporo drugim organizacijam. Potrjujejo jih predsedniki držav oziroma predsedniki vlad držav članic zavezništva (Savereux 2007; Sturm 2005).

Celostne politične smernice 2006

Trenutno veljavne Celostne politične smernice so bile sprejete novembra 2006 na vrhunskem zasedanju Nata v Rigi. Na podlagi teh smernic naj bi se Nato v prihodnjem obdobju osredotočil predvsem na (1) zmožnost soočenja s tveganji in grožnjami, ki bi lahko ogrozili njegovo prebivalstvo, ozemlje in sile; (2) izboljšanje svojih sposobnosti za zaznavanje groženj, tveganj in izzivov; (3) zagotavljanje sil/zmogljivosti, ki bi bile sposobne izvajati celoten spekter vojaških nalog; (4) sposobnost hitrega odziva na nepredvidene okoliščine; (5) sodelovanje različnih instrumentov kriznega menedžmenta in (6) prilagajanje procesa planiranja v tem smislu, da bi le-ta lahko izpolnil nove zahteve (*Comprehensive Political Guidance* 2006).

Šavc meni (2011, 3), da so Celostne politične smernice iz leta 2006 zelo dober in daljnoviden dokument, ki na eni strani dopušča fleksibilnost tam, kjer je to potrebno, ter hkrati ponuja ustrezne usmeritve za nadaljevanje transformacije na drugi strani. S tem dokumentom je zavezništvo tudi javno in jasno presekalo vezi z vzorci razmišljanja in delovanja v obdobju hladne vojne.

Pomemben element Celostnih političnih smernic so smernice za zmogljivosti zavezništva, ki podajajo usmeritve za ohranjanje in vzpostavljanje sil/zmogljivosti v prihodnjem obdobju. Skladno z določili trenutno veljavnih smernic morajo biti združene Natove sile in zmogljivosti sposobne:

- da se lahko v vsakem trenutku odzovejo na kompleksna in nepredvidljiva tveganja ter grožnje, ki se lahko pojavijo tudi zunaj meja zavezništva, za kar je treba zagotoviti ustrezno obveščevalno podporo in dostop do informacij;
- da hkrati izvajajo več večjih in manjših združenih operacij, kjer bi bil namen kolektivna obramba oz. odziv na krizo, pri čemer bi se operacije lahko izvajale tako znotraj kot tudi zunaj ozemlja zavezništva. Pričakuje se, da bo moral Nato izvajati več zahtevnih manjših operacij, kljub temu mora obdržati sposobnost za izvajanje visoko intenzivnih operacij večjega obsega.

Glede na predvideno varnostno okolje ter konvencionalne in še posebej asimetrične grožnje, s katerimi se bo Nato srečeval v naslednjem od 10- do 15-letnem obdobju, se

bo Nato skladno s Celostnimi političnimi usmeritvami osredotočil predvsem na izpolnjevanje naslednjih zahtev po zmogljivostih:

- Zmožnost vodenja in podpiranja večnacionalnih združenih ekspedicijskih operacij daleč zunaj ozemlja zavezništva z malo oz. brez podpore države gostiteljice. Za to so potrebne popolnoma premestljive, vzdržljive in interoperabilne sile. Glavni element ekspedicijskih sil bi predstavljale Natove odzivne sile (NRF).
- Zmožnost hitrega in učinkovitega odziva na vse nepredvidene situacije. V ta namen je potrebno natančno analizirati trenutno okolje in čim prej predvideti potencialne zahteve.
- Zaščita proti terorizmu, vključno z zaščito prebivalstva, ozemlja ter kritične infrastrukture in sil.
- Zaščita informacijskega sistema pred kibernetičnimi napadi.
- Izvajanje operacij ter zaščita sil tudi v okoljih, kjer obstaja nevarnost napada z orožjem za množično uničevanje ter kemičnimi, biološkimi, radiološkimi in jedrskimi sredstvi.
- Zmožnost vodenja operacij v zahtevnih geografskih in klimatskih okoljih ter sposobnost identifikacije sovražnih elementov.
- Delovanje v humanitarnih operacijah.

Glavne prioritete Nata so tako združene ekspedicijske sile ter sposobnost za njihovo premestitev in oskrbovanje, sile v visoki pripravljenosti, zmožnost soočenja z asimetričnimi grožnjami in informacijska prevlada.

Za uresničitev zahtev, opredeljenih v Celostnih političnih smernicah, so odgovorni tisti Natovi organi, ki se ukvarjajo z obrambnim planiranjem (*Comprehensive Political Guidance* 2006).

Sklep

V zgornjem besedilu je bilo izpostavljeno, da so celostne politične smernice po statusu pod strateškim konceptom zavezništva, zato lahko v zadnjih letih govorimo o nekoliko specifični situaciji, saj je bil trenutno veljavni koncept potrjen leta 2010, smernice pa že v letu 2006. Dodatno je bil v letu 2009 v Natu vpeljan še nov proces planiranja, zato bi lahko pričakovali, da so trenutno veljavne Celostne politične smernice vsaj v nekaterih segmentih relativno zastarel dokument.

V povezavi z nastajanjem Celostnih političnih smernic Šavc (2011, 3) pojasnjuje, da v obdobju pred njihovo potrditvijo na ravni zavezništva ni bilo zadostne politične volje in energije za oblikovanje novega strateškega koncepta, ki bi nadomestil tistega iz leta 1999 in upošteval tektonske spremembe v varnostnem okolju in vlogi Nata po 11. septembru 2001. Iz nastalih razmer so nato izšle Celostne politične smernice, in sicer kot neke vrste presečišče oz. presečna množica mogočega in potrebnega. Dokument je bil zelo dobro pripravljen, kar potrjuje tudi dejstvo, da Strateški koncept Nata iz leta 2010 na obrambnem področju ne ponuja ničesar revolucionarno novega, kar ne bi bilo nakazano že v smernicah.

Ena izmed pomanjkljivosti Celostnih političnih smernic je sicer v tem, da je v njih še vedno največji poudarek na področju planiranja sil, čeprav se v novejših dokumentih skladno z novim procesom planiranja vsa področja planiranja obravnava enakovredno. Omenjena pomanjkljivost je v določeni meri odpravljena v Političnih usmeritvah, ki so bile potrjene leta 2011 in predstavljajo prvi korak v Natovem procesu obrambnega planiranja.

Celostne politične smernice se tako kot strateški koncept zavezništva potrjujejo na ravni predsednikov držav oziroma predsednikov vlad držav članic.

4.5 RAVEN SPREJEMANJA KLJUČNIH ODLOČITEV IN DOKUMENTOV

Eno od raziskovalnih vprašanj v tej magistrski nalogi je povezano z ravno sprejemanja ključnih odločitev in dokumentov v povezavi z obrambnim planiranjem na ravni Nata. V okviru tega podpoglavja bom zato na kratko povzel in še enkrat navedel omenjene odločitve in dokumente ter odgovorne za njihovo potrjevanje:

- Trenutno veljavni Strateški koncept zavezništva, ki predstavlja začetno točko v procesu obrambnega planiranja v zavezništvu, so leta 2010 na vrhu v Lizboni sprejeli predsedniki držav oz. vlad članic Nata.
- Enako velja za Celostne politične smernice iz leta 2006, ki so jih na vrhunskem srečanju Nata v Rigi prav tako potrdili predsedniki držav oz. vlad članic.
- V letu 2003 so obrambni ministri držav članic predlagali revizijo takratnega sistema obrambnega planiranja. Predlagane spremembe so leta 2004 na Istanbulskem vrhu potrdili predsedniki držav oz. vlad članic. Prav tako so

obrambni ministri junija 2009 na ministerialu potrdili nov oz. adaptiran proces obrambnega planiranja Nata.

- Politične usmeritve predstavljajo prvi korak v Natovem procesu obrambnega planiranja. Po predhodni odobritvi v okviru različnih Natovih organov jih potrdijo predsedniki držav oziroma predsedniki držav članic.
- Poleg omejenih političnih usmeritev so v okviru Natovega procesa obrambnega planiranja oblikovani še naslednji dokumenti, in sicer: (1) nabor minimalnih vojaških zahtev, ki jih potrjujeta poveljnika Natovih strateških poveljstev (Zavezniško poveljstvo za transformacijo – ACT in Zavezniško poveljstvo za operacije – ACO); (2) paketi ciljev zmogljivosti so potrjeni s strani obrambnih ministrov ter (3) poročila o poteku implementacije ciljev zmogljivosti, ki jih prav tako potrjujejo obrambni ministri članic.

Na podlagi navedenega lahko nedvoumno ugotavljam, da najpomembnejše dokumente oz. odločitve v povezavi z obrambnim planiranjem v Natu sprejemajo predsedniki držav oz. vlad ter obrambni ministri držav članic. Ključne odločitve in dokumenti se tako sprejemajo oz. potrjujejo na najvišjih političnih in vojaških ravneh, kar vsekakor dokazuje njihovo pomembnost pri vzpostavljanju učinkovitega sistema kolektivne obrambe in varnosti.

5 SISTEM OBRAMBNEGA PLANIRANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

V tem poglavju se bom osredotočil na sistem obrambnega planiranja v RS, saj bom opredelil ključne nacionalne strateške, dolgoročne, srednjeročne in kratkoročne planske dokumente na obrambnem področju ter njihov formalni pomen in vlogo v sistemu obrambnega planiranja RS. Sočasno s tem bo izvedena vsebinska analiza trenutno veljavnih dokumentov, pri čemer se bom usmeril predvsem na tista določila, ki so povezana z vzpostavljanjem zmogljivosti obrambnega sistema RS v različnih planskih obdobjih. Poskušal bom ugotoviti, ali je mogoče na podlagi določil teh dokumentov utemeljeno sklepati, da se v okviru obrambnega sistema prednostno razvija tiste zmogljivosti, ki so bile RS dodeljene v okviru Natovega sistema obrambnega planiranja. Pri tem se bom omejil na strateške dokumente ter na tiste planske dokumente, ki obsegajo dolgoročno in srednjeročno plansko obdobje. V analizo ne bodo zajeti kratkoročni dokumenti (poslovni plani), ki v skladu s pravilnikom o obrambnem planiranju tudi ne sodijo več v proces obrambnega planiranja, ampak že v proces poslovnega planiranja, ki ni ključni element te naloge. Na ta način bo hkrati dosežena večja preglednost analize ter omejitev na tiste dokumente, ki so glede na raziskovalno vprašanje pomembni za analizo in nalogo kot celoto. Analiza bo zajela naslednje dokumente: Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti iz leta 2010, Obrambno strategijo iz leta 2012, Strateški pregled obrambnega resorja iz leta 2009 (SPOR), Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske 2025 iz leta 2011 ter Srednjeročni obrambni program za obdobje 2013–2018 iz leta 2013.

Po zaključku analize bom povzel in prikazal raven potrjevanja ključnih planskih dokumentov na obrambnem področju v naši državi, zatem bom navedel še ugotovitve in možne nastavke za nadaljnji razvoj obrambnega planiranja v RS, ki izhajajo predvsem iz SPOR 2009. Ob koncu poglavja bom podal še svoj kritičen razmislek v povezavi s področjem obrambnega planiranja ter njegovim dosedanjim razvojem v RS in predvsem v okviru Ministrstva za obrambo.

Predstavitev nacionalnega sistema obrambnega planiranja se bo morda nekaterim bralcem na prvi pogled zdela suhoparna in nepotrebna, a je po mojem mnenju

ključnega pomena za celovito razumevanje razmerij in prepletenosti med zavezniškim in nacionalnim sistemom obrambnega planiranja.

V tem in v naslednjem poglavju bo med viri navedenih precej dokumentov, poročil in ostalega gradiva, ki je tako ali drugače nastajalo na MO. V okviru svojega takratnega delovnega mesta sem namreč aktivno sodeloval in prispeval svoj del v mozaik pri sooblikovanju velike večine teh dokumentov, zato je določen del mojega strokovnega mnenja v povezavi z obrambnim planiranjem že zajet v omenjenem gradivu, ki ga moram skladno s pravili o navajanju virov seveda navesti kot gradivo MORS.

Kljub temu bom na tistih mestih v nalogi, kjer bom ocenil, da je to potrebno, seveda podal svoje kritično mnenje. Le-to morda ni bilo upoštevano že pri oblikovanju zgoraj navedenih gradiv ali pa se je naknadno izoblikovalo bodisi na podlagi na novo pridobljenih strokovnih znanj bodisi na podlagi sposobnosti in priložnosti, da področje obrambnega planiranja ocenim s kritične in časovne distance, kar je posledica premestitve na drugo delovno mesto v okviru ministrstva. Zavedam se, da moje mnenje morda ne bo celovito in v celoti pravilno ter da ga bodo nekateri verjetno sprejeli tudi z neodobravanjem. Sam menim, da je to priložnost za ostale subjekte obrambnega planiranja, ki lahko z utemeljenimi argumenti zavrnejo ali potrdijo določene trditve, s čimer bi skupno prispevali k nadaljnjemu kakovostnemu razvoju tega področja.

* * *

Obrambno planiranja v obrambnem sistemu RS urejata Zakon o obrambi ter Pravilnik o planiranju v MO. Zakon o obrambi v 5. točki 82. člena določa, da: »Državni zbor določa temeljne usmeritve za organizacijo in izvajanje obrambe in pri tem zlasti sprejema splošne dolgoročne programe razvoja in opremljanja Slovenske vojske« (Zakon o obrambi 2004).

V povezavi s tem je treba opozoriti, da je Zakon o obrambi na tem mestu nekoliko nedosleden, saj eksplicitno ne določa, da mora Državni zbor sprejemati dolgoročne načrte za ostala dva elementa obrambnega sistema RS, in sicer za upravni del MORS ter Inšpektorat za obrambo. Slovenska vojska je resda ključni del obrambnega sistema RS ter nosilka razvoja vojaških zmogljivosti in vojaške obrambe, vendar za učinkovit razvoj in delovanje poleg aktivne podpore širšega družbenega okolja potrebuje tudi podporo drugih dveh elementov obrambnega sistema. Omenjena pomanjkljivost

zakona je bila v določeni meri odpravljena oz. omiljena s sprejemom ReSDPROSV 2025. V desetem poglavju dokumenta, ki se nanaša na zagotavljanje pogojev za ustrezen razvoj in delovanje Slovenske vojske, so namreč opredeljeni tudi dolgoročni cilji ostalih dveh elementov obrambnega sistema.

Obrambno planiranje na MO ter v organih v sestavi je do leta 2012 temeljilo na Pravilniku o planiranju v MO, sprejetem leta 2005 ter dopolnjenem leta 2007 in 2010. S sprejemom omenjenega pravilnika je bilo nacionalno obrambno planiranje uspešno harmonizirano s takrat veljavnim procesom obrambnega planiranja v Natu (Ministrstvo za obrambo RS 2008, 13).

V jeseni 2012 je bil po dolgotrajnih usklajevanjih sprejet nov Pravilnik o planiranju v MO, ki odpravlja nekatere pomanjkljivosti prejšnjega pravilnika. Ena izmed največjih težav pri oblikovanju pravilnika je bila opredelitev nalog, pristojnosti ter odgovornosti organov v sestavi in notranjih organizacijskih enot ministrstva znotraj sistema obrambnega planiranja. Omenjeni pravilnik ureja obrambno planiranje, poslovno planiranje in poročanje v MO ter določa (1) planska obdobja in ravni planiranja v ministrstvu, (2) pravne akte, strateške in planske dokumente in poročila, ki se upoštevajo pri planiranju, ter (3) pristojnosti in odgovornosti organov v sestavi in notranjih organizacijskih enot ministrstva pri planiranju in poročanju.

Namen pravilnika je zagotoviti (1) učinkovito in ciljno usmerjeno obrambno planiranje, usklajeno z obrambnim planiranjem na ravni Nata in EU, (2) učinkovito in ciljno usmerjeno poslovno planiranje ministrstva ter (3) transparentno poročanje, ki temelji na merjenju uspešnosti in učinkovitosti. Poleg tega je treba pri obrambnem planiranju smiselno upoštevati celo vrsto drugih aktov, dokumentov in poročil, ki obsegajo predvsem splošne pravne akte, strateške in planske dokumente ter poročila s področja nacionalne varnosti, obrambe ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, sprejete na ravni ministrstva in na nacionalni ravni, ter tudi tiste, sprejete v okviru Nata, EU in drugih mednarodnih organizacij, kamor je RS včlanjena (Pravilnik o planiranju 2012, 2 in 4).

Za izvajanje, razvoj in stalno izboljševanje procesa planiranja na MO je odgovorna organizacijska enota, pristojna za obrambno politiko²⁶. Le-ta sodeluje z vodjami

²⁶ Glede na sedanjo organiziranost Ministrstva za obrambo je za obrambno politiko pristojen Direktorat za obrambno politiko, zato ga bom navajal tudi v nadaljevanju svoje naloge.

notranjih organizacijskih enot in predstojniki organov v sestavi, soodgovornih za izvedbo, razvoj in stalno izboljševanje procesa planiranja ter za doseganje planiranih ciljev svojih organizacijskih enot in organov v sestavi, pri čemer morajo upoštevati razpoložljive vire in sprejemljiva tveganja. Vodje notranjih organizacijskih enot in organov v sestavi planirajo delo svojih organizacijskih enot in poročajo o uresničevanju sprejetih planov (*ibidem*).

Pravilnik o planiranju na MO opredeljuje naslednja planska obdobja, in sicer:

- dolgoročno, ki zajema deset ali več let;
- srednjeročno, ki zajema od pet do deset let in
- kratkoročno, ki zajema od enega do štirih let.

V Pravilniku o planiranju v MO (2012, 5) je navedeno, da proces obrambnega planiranja obsega štiri ključne faze, in sicer (1) presojo varnostnega okolja, analiziranje strateških dokumentov in pregled delovanja obrambnega sistema, (2) identifikacijo in določitev potrebnih obrambnih zmogljivosti, (3) oblikovanje in določanje splošnih dolgoročnih okvirjev za razvoj in vzpostavitev obrambnih zmogljivosti ter (4) razporejanje razpoložljivih obrambnih virov (programiranje). Vzporedno z vsemi fazami obrambnega planiranja poteka tudi proces poročanja in vrednotenja o realizaciji veljavnih planskih dokumentov (kontroling).

Hierarhija strateških in planskih dokumentov, ki nastajajo v okviru obrambnega planiranja, omogoča prenos strateških političnih odločitev s področja obrambe²⁷ v izvedbene akte, ki usmerjajo razvoj in delovanje MO. Obrambno planiranje omogoča kaskadnost in sledljivost odločitev in usmeritev od splošnejših dokumentov na strateški ravni do podrobnejših dokumentov na izvedbeni ravni²⁸.

²⁷ Strateške politične odločitve s področja obrambe sprejemajo Državni zbor RS, Vlada Republike Slovenije in minister za obrambo (SPOR 2009, 37).

²⁸ Pri tem so se snovalci slovenskega sistema obrambnega planiranja očitno zgledovali po konceptu planiranja »Hoshin Kanri«, ki izhaja iz starodavne japonske vojaške tradicije in ameriškega koncepta vodenja s pomočjo ciljev. »Hoshin« pomeni cilje ali usmeritve, »Kanri« pa nadzor ali obvladovanje. Njegovo bistvo je zajeto v stopničastem (kaskadnem) prenosu ciljev z vrha določene organizacije v enote na vseh ravneh vodenja ter nadzorom nad izvrševanjem teh nalog (povratne zanke). Takšen proces zagotavlja izvedljivost ciljev in strategij. Omenjeni koncept planiranja že vrsto let uporabljajo najbolj uspešne organizacije na Japonskem, v Koreji in ZDA. Postal je neke vrste referenčno merilo za vse druge metode planiranja (Praprotnik 2007, 22–23).

Z drsnim sistemom obrambnega planiranja na MO je omogočena aktualnost veljavnih planskih dokumentov, tako da se obstoječe planske dokumente na vseh ravneh planiranja periodično dopolnjuje, upoštevajoč relevantne spremembe v okolju, ki jih predstavljajo predvsem varnostne spremembe ter spremembe na področju virov in priorit (SPOR 2009, 37).

Pri obrambnem planiranju naj bi se upoštevala predvsem naslednja načela:

- cikličnost – obrambno planiranje je sestavljeno iz posameznih zaporednih faz, ki se ciklično ponavljajo;
- neprekinjenost – ciklične faze so medsebojno povezane in usmerjene v doseganje dolgoročnih, srednjeročnih in kratkoročnih ciljev;
- drsnost – planske dokumente se redno pregleduje in dopolnjuje z vidika njihove vsebinske ustreznosti;
- prilagodljivost – sposobnost hitrega odzivanja na spremembe (npr. spremembe varnostnega okolja, spremenjene planske predpostavke);
- transparentnost – zagotavljanje kredibilnosti do javnosti ter Nata in EU,
- celovitost izpolnjevanja namena, poslanstev in nalog – usmerjenost v doseganje skupnih ciljev in učinkov delovanja,
- povezanost področij obrambnega planiranja in njihova usmerjenost v razvoj in vzpostavitev obrambnih zmogljivosti,
- selektivna specializacija – osredotočenje na tiste zmogljivosti, ki največ prispevajo k doseganju in izpolnjevanju namena obrambnega sistema,
- stopničenje – podrobnejši kratkoročni dokumenti izhajajo iz bolj splošnih in dolgoročnih dokumentov,
- učinkovitost – vzpostavitev zmogljivosti v realnih rokih ter namenska in smotrna uporaba obrambnih virov,
- uravnoteženost – stremljenje k uravnoteženemu razmerju med posameznimi kategorijami zmogljivosti z namenom doseči čim večji učinek glede na razpoložljive obrambne vire,
- vodstvena in poveljniška odgovornost – za doseganje ciljev so odgovorni nosilci planiranja na posamezni ravni obrambnega planiranja (Sektor za obrambno planiranje 2010; Pravilnik o planiranju 2012, 5–6).

Sistem obrambnega planiranja v RS je neposredno povezan s sistemom obrambnega planiranja Nata, kar se najbolj očitno kaže pri aktivnostih v okviru srednjeročnega

planskega obdobja (programiranja). V povezavi s tem je smiselno izpostaviti, da se je RS že leta 2003 zavezala vzpostaviti učinkovit sistem obrambnega planiranja, ki bo temeljil na sistemu in procesu obrambnega planiranja v Natu (Ministrstvo za zunanje zadeve RS 2003b).

Nacionalni sistem obrambnega planiranja RS je s sistemom obrambnega planiranja v Natu in tudi v EU povezan predvsem v tistem delu, ki zajema dolgoročno in srednjeročno obdobje in se odraža predvsem v vključenosti v procese planiranja zmogljivosti ter preglede in ocene učinkovitosti njihovega vzpostavljanja. Sistem obrambnega planiranja je nedvomno eden ključnih instrumentov za uresničevanje slovenske varnostne in obrambne politike (Ministrstvo za obrambo 2011, 11).

V obrazložitvi ReSDPROSV 2025 je zapisano, da mora RS svoj nacionalni sistem obrambnega planiranja v čim večji možni meri uskladiti s sistemom obrambnega planiranja v Natu, saj bo le tako lahko izpolnjevala dane politične zaveze ter svoje zmogljivosti gradila v tesni povezavi in pomoči Natovih struktur (Vlada RS 2010, 25).

5.1 KLJUČNI NACIONALNI PLANSKI DOKUMENTI NA OBRAMBEM PODROČJU IN NJIHOVA KVALITATIVNA ANALIZA

5.1.1 Strateški planski dokumenti

Strateški dokumenti predstavljajo temeljna izhodišča in usmeritve za obrambno planiranje in se kot taki upoštevajo v vseh fazah procesa obrambnega planiranja. Določila strateških dokumentov se v proces obrambnega planiranja skladno z načeloma stopničenja in drsnosti vključijo predvsem v okviru identifikacije in določitve potrebnih obrambnih zmogljivosti RS ter preko usmeritev za pripravo planskih dokumentov (Pravilnik o planiranju 2012, 7).

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti

Temeljni razvojno-usmerjevalni dokument na področju nacionalne varnosti je Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV).

ReSNV opredeljuje temeljne nacionalne interese in nacionalnovarnostne cilje RS, analizira varnostno okolje, vire ogrožanja varnosti in varnostna tveganja države, določa izhodišča politike odzivanja RS na posamezne varnostne grožnje in tveganja

ter določa najširše sistemsko-organizacijske rešitve celovitega delovanja države pri zagotavljanju nacionalne varnosti. ReSNV kot taka zato predstavlja podlago za pripravo in dopolnjevanje posebnih strateških in drugih razvojnih ter doktrinarnih dokumentov na področju nacionalne varnosti in za normativno, organizacijsko ter vsebinsko urejanje vprašanj v zvezi z zagotavljanjem nacionalne varnosti RS (ReSNV 2010, 5). Iz tega lahko ugotovimo, da morajo biti določila in usmeritve ReSNV smiselno upoštevane pri oblikovanju vseh njej podrejenih dokumentov, kar posledično velja tudi za dokumente na področju obrambnega planiranja v RS.

Trenutno veljavna ReSNV je bila v Državnem zboru RS potrjena marca leta 2010²⁹, pred tem pa je bila v veljavi ReSNV iz leta 2001.

Pri pripravi resolucije so bili poleg Ustave RS upoštrevani zakoni, ki urejajo posamezna področja, pomembna za nacionalno varnost, ter vsi pomembni razvojni in usmerjevalni dokumenti, sprejeti v preteklem obdobju. Poleg tega so bila pri njenem oblikovanju upoštrevana določila Severnoatlantske pogodbe ter Strateškega koncepta zveze Nato iz leta 1999, ugotovitve začetnih konferenc za pripravo novega strateškega koncepta, določila Celostnih političnih smernic Nata, Evropske varnostne strategije, Dolgoročne vizije evropskih obrambnih zmogljivosti in potreb, Lizbonske strategije ter drugih relevantnih dokumentov (Nacevski in Vuk 2010, 5).

ReSNV 2010

Usmeritve glede razvoj obrambnih zmogljivosti države lahko prvič zasledimo v poglavju, ki opredeljuje odzive RS na grožnje in tveganja nacionalne varnosti. V podpoglavju o vrstah politik RS za odzivanje na grožnje in tveganja nacionalne

²⁹ Vlada je po oceni stanja na področju nacionalne varnosti leta 2009 na predlog ministrice za obrambo ustanovila medresorsko delovno skupino za pripravo predloga nove ReSNV, v katero so bili imenovani predstavniki vseh ministrstev, svetovalec za nacionalno varnost v kabinetu predsednika vlade, predstavnik Slovenske obveščevalno-varnostne agencije ter določenih drugih vladnih služb (Šavc 2010, 9). Medresorska delovna skupina je v okviru priprave nove ReSNV pregledala in ponovno ovrednotila strateške interese in cilje Slovenije, dopolnila in posodobila oceno varnostnega okolja, identificirala in ovrednotila sodobne vire ogrožanja in tveganj ter opredelila celovit način odzivanja Slovenije nanje, predlagala podlage za uveljavitev celovitega pristopa ter opredelila temeljna izhodišča za vzpostavitev kriznega upravljanja v Sloveniji. Za potrditev ReSNV je glasovalo 67 poslancev Državnega zbora, proti ni bil noben poslanec.

varnosti so namreč poleg ostalih politik s področja nacionalne varnosti³⁰ opredeljene tudi naloge in namen obrambne politike kot nosilke razvoja obrambnih zmogljivosti države.

Skladno z določili ReSNV 2010 (2010, 29) je obrambna politika usmerjena v zagotavljanje obrambnih zmogljivosti države, potrebnih za zagotavljanje nacionalne obrambe v sistemu kolektivne obrambe in varnosti, pri čemer je razvoj teh zmogljivosti prilagojen potrebam odzivanja na vojaške in nevojaške vire ogrožanja nacionalne varnosti. Izpostavljeni sta dve temeljni vodili, in sicer nadaljnja krepitev kakovosti obrambnih zmogljivosti na račun njihove količine ter prevzemanje sorazmernega deleža bremena pri kolektivni obrambi in varnosti. Poleg tega bo obrambna politika skladno z načeli obrambnega planiranja v Natu in EU zagotavljala nadaljnji razvoj obrambnega sistema RS ter zmogljivosti za uresničevanje sprejetih mednarodnih obveznosti države.

V okviru podpoglavja, ki zajema odzivanje RS na nadnacionalne vire ogrožanja in tveganja nacionalne varnosti, je opredeljeno tudi odzivanje na vojaške grožnje. Le-to naj bi temeljilo na skupnih prizadevanjih in delovanju v okviru Nata in EU, medtem ko bo razvoj zmogljivosti SV usklajen s potrebami in zmožnostmi RS ter bo usmerjen k načrtnemu doseganju ustrezne stopnje pripravljenosti in uporabnosti sil za nacionalno obrambo ter uresničevanje sprejetih mednarodnih obveznosti države (ReSNV 2010, 41).

Obrambni sistem je podrobno definiran v poglavju o sistemu nacionalne varnosti RS (podpoglavje *Organiziranost sistema nacionalne varnosti RS*), kjer je navedeno, da se bo obrambni sistem s svojo strukturo in organiziranostjo odzival na spremembe v mednarodnem varnostnem okolju ter spremljal razvoj in odzivanje sodobnih obrambnih sistemov v svetu. Pri tem se bodo poleg sprejetih zavez, ki izhajajo iz članstva v Natu in drugih mednarodnih organizacijah, upoštevala načela uravnoveženosti med potrebami in zmožnostmi (določanje prioritete).

³⁰ Nacionalno-varnostno politiko sestavljajo zlasti (1) zunanja politika, (2) obrambna politika, (3) politika zagotavljanja notranje varnosti ter (4) politika varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Skladno s sodobnim večdimenzionalnim razumevanjem pojma nacionalne varnosti se upošteva tudi varnostni vidik politike države na gospodarskem, socialnem, okoljskem, zdravstvenem, demografskem, izobraževalnem znanstveno-tehnološkem, informacijskem in drugih področjih (ReSNV 2010).

Nadaljnji razvoj obrambnega sistema bo usmerjen v zagotavljanje njegove še večje povezljivosti v okviru kolektivne obrambe Nata ter skupne varnostne in obrambne politike EU. Razvoj SV se bo nadaljeval skladno s sprejetimi oz. prenovljenimi dolgoročnimi in srednjeročnimi razvojnimi programi ter sprejetimi cilji sil Nata, pri čemer bo imelo prednost zagotavljanje ključnih zmogljivosti, pripravljenosti in uporabnosti sil SV (ReSNV 2010, 51).

Ugotovitve

V besedilu ReSNV 2010 je jasno navedeno, da bo RS zmogljivosti za nacionalno obrambo zagotavljala v sistemih kolektivne obrambe in varnosti, v okviru katerih bo prevzela sorazmeren delež bremena ter upoštevala načela obrambnega planiranja Nata in EU. Razvoj zmogljivosti obrambnega sistema bo usklajen s potrebami in možnostmi RS ter bo usmerjen k (1) doseganju ustrezne stopnje pripravljenosti in uporabnosti sil za nacionalno obrambo, (2) zagotavljanju povezljivosti v okviru kolektivne obrambe Nata ter skupne varnostne in obrambne politike EU in k (3) uresničevanju sprejetih mednarodnih obveznosti države, pri čemer je Nato posebej izpostavljen. Poleg tega ReSNV nedvoumno določa, da se bo razvoj SV nadaljeval skladno s sprejetimi oz. prenovljenimi dolgoročnimi in srednjeročnimi razvojnimi programi ter sprejetimi cilji sil Nata, kjer bo imelo prednost zagotavljanje ključnih zmogljivosti, pripravljenosti in uporabnosti sil SV. Glede na navedeno ter dejstvo, da cilji sil/zmogljivosti Nata predstavljajo osnovo za vse dolgoročne in srednjeročne razvojne programe ter da na njih večinoma temelji tudi določanje ključnih zmogljivosti obrambnega sistema, lahko sklepamo, da bi RS z upoštevanjem določil ReSVN 2010 morala prednostno razvijati tiste zmogljivosti, ki so ji bile dodeljene v okviru Natovega sistema obrambnega planiranja.

Obrambna strategija

Obrambna strategija RS izhaja iz ReSNV in je temeljni razvojno-usmerjevalni dokument, ki opredeljuje interese in cilje RS na obrambnem področju. Ob upoštevanju nepredvidljivosti mednarodnega varnostnega okolja, sodobnih virov ogrožanja in tveganj varnosti, strategija usmerja in določa obrambno politiko RS, organiziranost njenega obrambnega sistema ter razvoj njenih vojaških in nevojaških zmogljivosti v okviru razpoložljivih virov države.

Poleg vprašanj v zvezi z uveljavljanjem sprememb na obrambnem področju strategija izpostavlja tudi tveganja pri uresničevanju obrambnih interesov in ciljev RS. Strategija predstavlja podlago za pripravo in dopolnjevanje drugih operativnih in doktrinarnih dokumentov na obrambnem področju ter za normativno, organizacijsko in vsebinsko urejanje vprašanj v zvezi z obrambo RS (Obrambna strategija RS 2001, 1; Obrambna strategija RS 2012, 1).

Trenutno veljavno Obrambno strategijo je Vlada RS sprejela decembra 2012³¹.

Obrambna strategija iz leta 2012

V uvodnem poglavju Obrambne strategije je navedeno, da strategija usmerja tudi razvoj vojaških in civilnih zmogljivosti za zagotavljanje nacionalne obrambe v okviru sistema kolektivne obrambe in varnosti z upoštevanjem razpoložljivih virov (2012, 1).

Podrobnejša določila v povezavi z razvojem zmogljivosti v strategiji zasledimo že v drugem poglavju, ki opredeljuje interese in cilje RS na obrambnem področju. Ustrezna stopnja obrambne sposobnosti države in pripravljenosti obrambnih zmogljivosti ter uresničevanje skupnih obrambnih interesov in sprejetih mednarodnih obveznosti države na obrambno-vojaškem področju znotraj Nata in EU sta namreč dva izmed temeljni interesov RS na obrambnem področju. Le-ti se uveljavljajo z uresničevanjem različnih obrambnih ciljev, za kar so pristojni nosilci obrambne politike v RS. Omenjeni cilji so navedeni in razčlenjeni v okviru petega poglavja, ki opredeljuje obrambno politiko RS (Obrambna strategija RS 2012, 1 in 3).

V strategiji je jasno navedeno, da bo RS pri oblikovanju in izvajanju obrambne politike med drugim upoštevala tudi načela vzajemnosti, solidarnosti, verodostojnosti ter prevzemanja sorazmernega deleža bremen in tveganj pri zagotavljanju kolektivne obrambe in varnosti, kar se vsekakor nanaša tudi na vzpostavitev ustreznih zmogljivosti in njihovo uporabo (Obrambna strategija 2012, 3).

³¹ Generalni direktor Direktorata za obrambno politiko na MO Primož Šavc je v intervjuju za revijo Obramba v maju 2010 napovedal, da bo nova obrambna strategija sprejeta do konca istega leta (Šavc 2010, 12), medtem ko je v Letnem poročilu MO za leto 2010 navedeno, da bo Vlada RS novo obrambno strategijo potrdila v letu 2011 (Ministrstvo za obrambo RS 2011, 11). Izpostavljene zamude pri oblikovanju in sprejetju obrambne strategije so vsekakor dokaz, kako kompleksen proces je oblikovanje takšnega dokumenta, pri čemer lahko še posebej izpostavimo dolgotrajno iskanje ustreznega strokovnega in političnega konsenza ter primerne odgovora na hitre spremembe v mednarodnem okolju.

Prvi izmed ciljev se nanaša na »/z/agotavljanje obrambne sposobnosti države z razvojem ustreznih obrambnih zmogljivosti za učinkovito uveljavljanje njenih interesov na obrambnem področju ter uporabo obrambnih zmogljivosti za podporo drugim podsistemom nacionalnovarnostnega sistema Republike Slovenije« (Obrambna strategija RS 2012, 4).

V podrobnejši opredelitvi navedenega cilja je podobno kot v ReSNV 2010 izpostavljeno, da bo RS za izpolnjevanje sprejetih mednarodnih zavez vzpostavila ustrezne obrambne zmogljivosti, pri čemer bo poudarek na nadaljnji krepitvi kakovosti obrambnih zmogljivosti na račun njihove količine. Razvoj in transformacija obrambnih zmogljivosti bosta usmerjena v njihovo prožnost, sposobnost za združevanje in souporabo, hitro prilagajanje nastalim razmeram ter doseganje ustrezne stopnje povezljivosti, uporabnosti in pripravljenosti. Planiranje njihovega razvoja bo oprto na proces obrambnega planiranja v Natu in EU in bo upoštevalo načelo vzpostavljanja zmogljivosti, usmerjenih v doseganje učinkov.

V vsebini tega cilja je tudi jasno zapisano (*ibidem*), da bo RS načrtovala razvoj (vojaških) zmogljivosti skladno s svojimi potrebami in zmožnostmi ter v dogovoru z Natom, pri čemer bo zagotovljena premestljivost najmanj polovice aktivnih sil kopenske komponente SV. Najmanj petina teh sil oz. najmanj deset odstotkov kopenske komponente SV bo stalno ohranjala visoko stopnjo pripravljenosti na nacionalnem ozemlju ali sodelovala v mednarodnih operacijah in na misijah. Na podlagi omenjenih določil lahko ugotavljamo, da RS pri razvoju zmogljivosti obrambnega sistema upošteva predvsem zahteve in priporočila Nata.

V okviru *drugega cilja* so opredeljeni politike, aktivnosti in ukrepi za »/u/činkovito odvrčanje vojaških in drugih sodobnih groženj Republiki Sloveniji na obrambnem področju ter obramba neodvisnosti, nedotakljivosti in ozemeljske celovitosti države v okviru sistemov kolektivne obrambe in varnosti in z oporo na lastne sile in zmogljivosti« (Obrambna strategija RS 2012, 5).

Iz tega sledi, da bo RS izvajala obrambo nacionalnega ozemlja skupaj z zavezniki v okviru Natovega sistema kolektivne obrambe ter z ustrežno stopnjo lastne obrambne sposobnosti. Poleg varnostnih zagotovil, izhajajočih iz Severnoatlantske in Lizbonske pogodbe, bo sprejela takšne sistemske in normativne rešitve, ki bodo omogočale

ustrezno dopolnitev zmogljivosti SV v primeru izvajanja obrambe nacionalnega ozemlja.

V primeru aktiviranja 5. člena Severnoatlantske pogodbe bo RS pri kolektivni obrambi sodelovala skladno z lastnimi zmožnostmi in potrebami zavezništva, v ta namen bo za potrebe zavezništva zagotovila sile, ki jih je razvila na podlagi ciljev sil/zmogljivosti Nata za RS ter zagotavljala podporo države gostiteljice (*ibidem*).

Četrty cilj se nanaša na »/k/repitev dvo- in večstranskega sodelovanja Republike Slovenije na obrambnovojaškem področju z zavezniškimi, partnerskimi in prijateljskimi državami ter v okviru Organizacije združenih narodov, Nata, Evropske unije in Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi« (Obrambna strategija RS 2012, 6).

V nadaljnji razčlenitvi cilja je (ponovno) izpostavljeno, da se bo verodostojnost države pri zagotavljanju kolektivne obrambe in varnosti odražala s prevzemanjem sorazmernega deleža bremen in tveganj, zato bo RS dejavno sodelovala pri oblikovanju in delovanju odzivnih sil Nata in bojnih skupin EU (*ibidem*).

Podrobnejša opredelitev obrambnega sistema RS ter njegovega namena je zajeta v šestem poglavju strategije. Določila smiselno odražajo zapis o obrambnem sistemu v ReSNV 2010, kar je razumljivo, saj vsakokratna obrambna strategija izhaja iz resolucije o strategiji nacionalne varnosti. Ponovno je poudarjeno, da bodo pri razvoju obrambnega sistema upoštevani načelo uravnoteženosti med obrambnimi potrebami in zmožnostmi države ter obveznosti, ki izhajajo iz članstva v Natu in drugih mednarodnih organizacijah.

V podpoglavju o SV je navedeno, da je le-ta nosilka vojaške obrambe in razvoja vojaških zmogljivosti RS ter da je njen namen z vojaškimi zmogljivostmi prispevati k uresničevanju nacionalnih interesov in nacionalnovarnostnih ciljev. V povezavi z razvojem zmogljivosti je poudarjeno, da zaradi omejenih finančnih virov razvoj SV ne bo mogoč, zato bodo prizadevanja prednostno usmerjena v preprečevanje slabitve njene vojskovalne moči in operativne sposobnosti. Poudarek bo predvsem na ohranjanju njenih ključnih zmogljivosti ter pripravljenosti in uporabnosti sil za izvedbo njenih ključnih nalog skladno z nacionalnimi dolgoročnimi in srednjeročnimi razvojnimi plani in programi ter dogovorjenimi in sprejetimi prednostnimi nalogami

pri razvoju obrambnih zmogljivosti Nata in EU ter v povezavi z drugimi mednarodnimi obveznostmi države (Obrambna strategija RS 2012, 9–10).

Sedmo poglavje dokumenta je namenjeno obrambnim virom, kjer je navedeno, da bo razvoj obrambnega sistema RS v prihodnje sledil načelom realnosti pri planiranju razpoložljivih obrambnih virov ter učinkovitosti pri vzpostavljanju obrambnih zmogljivosti države. Obrambni sistem RS bo pri upoštevanju omenjenih načel sledil razvojnim usmeritvam na področju obrambnega planiranja v Natu in EU.

Za njihovo realizacijo bo treba skladno z realnimi zmožnostmi zagotavljati potreben obseg finančnih virov, zato si bo RS prizadevala dolgoročno doseči in vzdrževati obrambne izdatke na ravni 2 % BDP, s čimer bi izpolnjevali politične zaveze naše države do zavezništva. Struktura obrambnih izdatkov bo usmerjena v doseganje ugodnejšega razmerja med stroški osebja (50 %), operativnimi stroški (30 %) ter stroški nabav, gradenj, razvoja in raziskav (20 %), kar bo omogočilo uravnotežen razvoj SV in obrambnega sistema kot celote³² (Obrambna strategija RS 2011, 11–12).

V devetem poglavju so navedena tveganja, ki bi se lahko pojavila pri doseganju ciljev in uveljavljanju sprememb na obrambnem področju. V povezavi z razvojem zmogljivosti lahko izpostavimo predvsem dve tveganji, in sicer: (1) nezagotavljanje načrtovanega obsega in kakovosti obrambnih zmogljivosti v povezavi z (2) (ne)zagotavljanjem zadostnih kadrovskih, finančnih in materialnih virov ter njihovim učinkovitim upravljanjem.

Nedoseganje načrtovane ravni finančnih, kadrovskih in materialnih virov se bo odrazilo v zamudi pri vzpostavljanju ključnih obrambnih zmogljivosti države, kar lahko bistveno zmanjša sposobnost RS za uresničevanje obrambnih ciljev. Nepravočasno doseganje razvoja obrambnih zmogljivosti RS z vidika njihovega obsega, strukture in organiziranosti ter opremljenosti in usposobljenosti lahko namreč ogrozi sposobnost obrambnega sistema države za učinkovito odzivanje na sodobne vire ogrožanja ter okrepi tveganja za nacionalno varnost.

Poleg tega bi morebitno neuresničevanje potrebnih sprememb in nedoseganje zastavljenih ciljev na obrambnem področju pomenilo, da RS ne bi mogla izpolnjevati mednarodnih obveznosti, sprejetih v okviru mednarodnih organizacij, s čimer bi se

³² Prikazana struktura obrambnih izdatkov je priporočilo Nata.

zmanjšala njena verodostojnost ter oslabil njen politično-varnostni položaj v mednarodni skupnosti (Obrambna strategija RS 2012, 17).

Ugotovitve

V obrambni strategiji je na več mestih izpostavljeno, da se bo verodostojnost RS v sistemu kolektivne obrambe in varnosti odražala in krepila s prevzemanjem sorazmernega deleža bremen in tveganj ter z uresničevanjem sprejetih mednarodnih obveznosti, saj bi se v nasprotnem primeru bistveno zmanjšala njena verodostojnost v mednarodnih organizacijah ter poslabšal njen politično-varnostni položaj. RS bo zato skladno s svojimi zmožnostmi in dogovorom z zavezništvom zagotavljala premestljivost 50 % svoje kopenske komponente ter vzdržljivost 10 % kopenske komponente. V primeru aktiviranja 5. člena Severnoatlantske pogodbe bi RS zagotovila sile, ki jih je razvila na podlagi ciljev sil/zmogljivosti Nata, ter zagotavljala podporo države gostiteljice.

Podobno kot v ReSNV je tudi v strategiji izpostavljeno, da bo razvoj SV usklajen z načeli obrambnega planiranja v Natu in EU. Usmerjen bo v ohranjanje ključnih zmogljivosti ter pripravljenosti in uporabnosti sil skladno s sprejetimi dolgoročnimi in srednjeročnimi plani in programi ter prednostnimi nalogami pri razvoju obrambnih zmogljivosti Nata in EU ter drugimi obveznostmi države. Za realizacijo omenjenih razvojnih programov se bo skladno z realnimi zmožnostmi zagotavljalo potreben obseg finančnih virov in skladno s priporočili Nata se bo poskušalo dolgoročno doseči in vzdrževati obrambne izdatke na ravni 2 % BDP. Usmeritve Nata pa se bodo upoštevale tudi pri doseganju ustrezne strukture obrambnih izdatkov (50 : 30 : 20).

V okviru analize ReSNV sem že izpostavil, da cilji sil/zmogljivosti Nata predstavljajo osnovo za oblikovanje dolgoročnih in srednjeročnih razvojnih programov ter določanje ključnih zmogljivosti obrambnega sistema. Zato je na tem mestu smiselno opredeliti, kakšen vpliv imajo prevzete obveznosti v okviru EU oz. vključenost RS v sistem obrambnega planiranja EU na razvoj zmogljivosti obrambnega sistema. Po mnenju strokovnjakov imajo v primerjavi z Natom prevzete obveznosti v okviru EU bistveno manjši vpliv na razvoj in vzpostavitev zmogljivosti obrambnega sistema. Sklepamo lahko, da bo ob upoštevanju načel obrambne strategije RS tudi v prihodnje razvijala predvsem tiste zmogljivosti, dodeljene v okviru sistema obrambnega planiranja Nata, kar ne pomeni, da zaradi tega ne bo izpolnjevala tudi obveznosti v

okviru EU. RS namreč razvija zmogljivosti po načelu enotnega nabora sil (*single set of forces*), kar pomeni, da so vzpostavljene zmogljivosti namenjene tako za delovanje v okviru Nata kot tudi EU.

Strateški pregled obrambe

Strateški pregled obrambe se praviloma izvede ob pomembnejših spremembah v mednarodnem varnostnem okolju in obsega pregled ustreznosti in učinkovitosti obrambnih zmogljivosti RS in delovanje njenega obrambnega sistema. V okviru strateškega pregleda obrambnega resorja se tako predvsem (1) oceni doseženo stopnjo razvoja obrambnega sistema glede na planirano stanje, (2) ugotovi vzroke za razkorak med doseženim in planiranim stanjem v obrambnem sistemu ter (3) predlaga ukrepe, potrebne za razvoj in prilagoditev obrambnega sistema glede na ugotovljene vzroke za razkorak. Ugotovitve, ki izhajajo iz strateškega pregleda obrambe, predstavljajo podlago za potrebne spremembe in dopolnitve obstoječih pravnih aktov ter strateških in planskih dokumentov na obrambnem področju. Za njegovo izvedbo so pristojni in odgovorni predstojniki organov v sestavi in notranjih organizacijskih enot na vseh ravneh planiranja, medtem ko je za usmerjanje in usklajevanje izdelave strateškega pregleda obrambe odgovoren Direktorat za obrambno politiko. Strateški pregled obrambe potrjuje minister (Pravilnik o planiranju 2012, 7).

Strateški pregled obrambe je bil na Ministrstvu za obrambo prvič izveden v letu 2003, ko se je pojavila potreba po temeljitem razmisleku o stanju na obrambnem področju ter nadaljnji smeri in tempu njegovega razvoja.³³ V letu 2009 je bil strateški pregled ponovno izveden, ko je poleg obrambnega sistema in SV prvič zajel tudi sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, zato se je imenoval Strateški pregled obrambnega resorja (SPOR 2009, 4).³⁴ Sedanji direktor Direktorata za obrambno

³³ S prvim Strateškim pregledom iz leta 2003 so se na MO odzvali na takratne spremembe v družbi in varnostnem okolju, predvsem na proces vključevanja RS v Nato in prehod z obvezniške na poklicno vojsko, kar je močno vplivalo na obrambno planiranje in oblikovanje zmogljivosti obrambnega sistema. Pri spremljanju dogajanja v obrambnem resorju v zadnjih letih je bilo mogoče zaznati, da se nekateri dogovorjeni cilji in naloge iz prvega strateškega pregleda ne uresničujejo tako, kot so bili zastavljeni. Posledica tega je bila, da odziv na spremenjene okoliščine ni bil vedno najustreznejši (SPOR 2009, 4).

³⁴ Na MO so v povezavi s Strateškim pregledom obrambnega resorja oblikovali Povzetek ključnih ugotovitev SPOR 2009 za komuniciranje z zainteresiranimi javnostmi, ki je dostopen na spletnih

politiko na ministrstvu je precej kritičen do razširitve strateškega pregleda na sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (VNDN), do katere je prišlo zaradi vztrajanja Uprave RS za zaščito in reševanje (URSZR). URSZR naj bi namreč v okviru procesa izdelave SPOR poskrbela zgolj za svojo promocijo in samohvalo, zato njihovo delo ni bilo učinkovito, ampak so le tratili čas zaposlenih (Šavc 2011, 5).

V prvi fazi SPOR je bila izvedena analiza aktualnih razmer v obrambnem resorju, medtem ko je bil v drugi fazi poudarek na strateški viziji in ključnih razvojnih ukrepih. Skupno je bilo predlaganih 667 takojšnjih ter srednje in dolgoročnih ukrepov. V prvi fazi je bilo v izvedbo SPOR neposredno vključenih 134 ljudi, v drugi pa 146 (Kotnik 2009, 4–5). Nekdanji načelnik generalštaba SV Alojz Šteiner (2011, 52) meni, da so ugotovitve SPOR predstavljale napovednik transformacije slovenskega obrambno-vojaškega sistema.

Strateški pregled obrambnega resorja 2009

V tem podpoglavju bom proučil povzetek ključnih ugotovitev Strateškega pregleda obrambnega resorja 2009 za komuniciranje z zainteresiranimi javnostmi. Dokument predstavlja drugo stopnjo povzemanja bistvenih ugotovitev³⁵ in je kot tak integralni povzetek ključnih ugotovitev prve in druge faze SPOR 2009, ki se je v prvi vrsti osredotočil na ključne zmogljivosti SV in zmogljivosti sistema VNDN. Analizirane so bile tudi podporne funkcije in strukture oziroma »zmogljivosti« obrambne administracije³⁶ (SPOR 2009, 5).

straneh ministrstva. Glede na to, da je celotno gradivo obsegalo več kot 1.500 strani, so se pri pripravi povzetka na ministrstvu osredotočili predvsem na najpomembnejše ugotovitve in predloge na področju obrambne politike, zagotavljanja ključnih zmogljivostih obrambnega resorja (SV in sistem VNDN) ter upravljanja obrambnega resorja (SPOR 2009,5).

³⁵ Po prvi fazi SPOR je bilo oblikovanih 124 strani povzetka, po drugi fazi še 102 strani povzetka, medtem ko Povzetek ključnih ugotovitev SPOR 2009 obsega 54 strani.

³⁶ V tujini se je ta termin uveljavil za upravno-administrativni segment obrambnega resorja, preko katerega se izvaja njegovo upravljanje. V SPOR 2009 je bilo tako preseženo dotakratno razmišljanje, ki je upravno-administrativni segment izenačevalo zgolj s t. i. upravnim delom MO. Skladno s SPOR 2009 obrambno administracijo sestavlja večina organizacijskih enot t. i. upravnega dela MO in GŠSV. Glede na širino pristopa, če se na primer pridevnik obrambna nanaša na obrambno ministrstvo in ne na obrambni sistem, bi lahko pod obrambno administracijo prištevali tudi neoperativni del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (SPOR 2009, 42).

Obrambna politika je bila eno izmed temeljnih področij, ki so bila analizirana v okviru SPOR 2009, zato je temu področju v povzetku povsem upravičeno namenjeno samostojno poglavje. Skladno z ugotovitvami analiz bi morali obseg in struktura SV ter njen nadaljnji razvoj, opremljanje in delovanje izhajati iz uravnoteženosti ambicij, potreb in zmožnosti RS kot članice Nata in EU. V povezavi z uravnoteženostjo omenjenih elementov bi bilo treba pri vzpostavljanju zmogljivosti upoštevati razpoložljivi obseg virov ter sorazmerno s tem načrtovati tudi ustrezen obseg sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah (MOM). V dokumentu je jasno izpostavljeno, da RS z doseganjem primerljive ravni angažiranja v MOM ohranja status verodostojne zaveznice ter da hkrati razvija in prispeva svoj delež k skupnim zmogljivostim zavezništva (SPOR 2009, 6).

Prek sodelovanja v Natu bo RS tudi v prihodnje krepila učinkovitost in uspešnost uresničevanja ključnih nacionalnih obrambno-varnostnih ciljev, ki izhajajo iz sprejetih političnih in planskih dokumentov. Na tem segmentu bo največja pozornost »namenjena zagotavljanju ključnih zmogljivosti, ki izhajajo iz zavez Natu, ter učinkovitemu popolnjevanju sil za MOM ter Natove odzivne sile« (SPOR 2009, 7).

Pri vzpostavljanju zmogljivosti bo RS sledila načelu enotnega nabora sil (*single set of forces*), ki jih bo lahko uporabljala tako za nacionalne potrebe kot tudi za potrebe mednarodnih organizacij, v katere je včlanjena (predvsem Nato, EU in OZN) (*ibidem*).

Dokument poleg ugotovitev, ki izhajajo iz izvedenih analiz, zajema tudi izhodišča za nadaljnji razvoj obrambne politike RS. Skladno s temi izhodišči bo obrambna politika RS tudi v prihodnje upoštevala preusmeritev težišča razvoja zmogljivosti obrambnega sistema iz samostojne in samozadostne obrambe nacionalnega prostora RS v delovanje obrambnega sistema RS v okviru sistema kolektivne obrambe in kolektivne varnosti, tako da bo v sistemu kolektivne obrambe sprejemala realistične in izvedljive zaveze (SPOR 2009, 8–9).

Obrambna politika si bo prizadevala zagotavljati pogoje za dosledno uresničevanje političnih zavez, ki jih je ali jih bo sprejela kot članica Nata in EU ter drugih mednarodnih organizacij, vključno s prevzemanjem sorazmernega deleža bremena in odgovornosti za zagotavljanje kolektivne obrambe. RS si bo prizadevala tudi za ohranjanje in krepitev političnega in družbenega konsenza, da je hkratno članstvo v

Natu in EU najustreznejši način za zagotavljanje obrambnega vidika varnosti RS (SPOR 2009, 9).

Glede na to, da se obrambni sistem ob vedno manjšem obsegu razpoložljivih obrambnih virov sooča z vse večjim številom vedno zahtevnejših in bolj tveganih nalog, bo razvoj zmogljivosti konceptualno, organizacijsko in po obsegu usklajen in prilagojen potrebam odzivanja na vojaške in nevojaške vire ogrožanja nacionalne varnosti ter uresničevanju sprejetih mednarodnih obveznosti. Poudarek bo na zagotavljanju ključnih zmogljivosti, pripravljenosti in uporabnosti sil SV hkrati se bo spodbujal tudi razvoj nevojaških zmogljivosti. Razvoj zmogljivosti bo skladen z načeli obrambnega planiranja v Natu in EU ter usmerjen v učinkovito izpolnjevanje poslanstev in nalog obrambnega sistema v nacionalnem in mednarodnem okolju (*ibidem*).

Drugo ključno poglavje v okviru povzetka ključnih ugotovitev SPOR 2009 se nanaša na SV ter njena področja delovanja. V okviru analize je bilo poudarjeno, da je RS ob vstopu v Nato sprejela določene obveznosti, pri čemer je bilo izpostavljeno zagotavljanje finančnih virov. Planske predpostavke za finančne vire so namreč predvidevale, da bo RS za obrambne izdatke namenjala 2 % BDP, s čimer bi izpolnjevala politične zaveze do Nata. Dejansko je RS med letoma 2004 in 2009 za obrambne izdatke v povprečju namenjala 1,47 % BDP. Navedeni dejavnik je imel vsekakor zaviralen učinek na izgradnjo zmogljivosti SV ter njeno delovanje v nacionalnem in mednarodnem okolju (SPOR 2009, 13).

Redno zmanjševanje obrambnih izdatkov je v vedno večji meri vodilo do razkoraka med realizacijo sprejetih ciljev sil Nata za RS na eni ter razpoložljivih sredstev za njihovo uresničevanje na drugi strani, saj so Natovi strokovnjaki v procesu usklajevanja ciljev sil predvidevali, da bo RS upoštevala določila nacionalnih planskih dokumentov in bo za obrambne izdatke namenjala planirana 2 % BDP.

Poleg tega je bilo v povezavi z obrambnimi izdatki ugotovljeno še, da njihova struktura ni skladna s priporočili Nata, po katerih naj bi posamezna država članica namenjala 50 % obrambnih izdatkov za stroške osebja, 30 % za operativne stroške ter 20 % za stroške nabav, gradenj ter razvoja in raziskav (SPOR 2009, 14).

Poglavje o SV zajema tudi podpoglavje, ki opredeljuje izhodišča za nadaljnji razvoj SV. Skladno s temi izhodišči bi moral biti razvoj zmogljivosti SV usmerjen v

zagotavljanje obrambne sposobnosti naše države v okviru kolektivne varnosti ter pod določenimi pogoji tudi samostojne nacionalne obrambe. Poleg tega bi se morala SV tudi aktivno vključevati in sodelovati v mednarodnih operacijah in misijah, saj bi s tem prispevala k varnemu položaju RS v mednarodni skupnosti ter si krepila svoj mednarodni ugled in položaj.

Osnovno izhodišče pri razvoju SV bo zagotavljanje ustreznih zmogljivosti za delovanje v nacionalnem prostoru (nacionalna obramba, sodelovanje pri nalogah zaščite in reševanja) ter mednarodnem okolju pod okriljem Nata, EU in drugih mednarodnih organizacij. SV bo prioriteto razvijala tiste zmogljivosti, s katerimi bo sposobna izpolniti svoje poslanstvo, zakonsko opredeljene naloge in uresničiti nacionalne interese. Tisti cilj sil, ki so v pristojnosti SV, bodo ponovno analizirani in redefinirani ter usklajeni z dolgoročnim planom in razpoložljivimi viri (SPOR 2009, 17–18).

Izvajanje ukrepov na podlagi ugotovitev SPOR je povezano z razumevanjem in sprejemanjem tveganj ter njihovim obvladovanjem, čemur je namenjeno celotno zadnje poglavje povzetka ključnih ugotovitev. V okviru SPOR 2009 so bile upoštevane štiri dimenzije tveganj, in sicer (1) operativna tveganja, (2) tveganja prihodnosti, (3) tveganja pri upravljanju z zmogljivostmi ter (4) institucionalna tveganja.³⁷ Obrambni resor bi moral biti vseskozi sposoben predvideti in oceniti navedena tveganja ter jih s pravočasnim in ustreznim odzivanjem v največji možni meri tudi obvladovati (SPOR 2009, 46), vendar je bilo tekom naloge že večkrat izpostavljeno, da je v sodobnem svetu to izredno težko izvedljivo.

Tveganja v povezavi z zmanjšanim obsegom razpoložljivih finančnih virov so umeščena med operativna tveganja. Zaradi nižjega obsega finančnih virov se MO že nahaja v območju minimalno potrebnih finančnih sredstev, ki še omogočajo normalno

³⁷ Štiri dimenzije tveganj v okviru SPOR 2009:

1. Operativna tveganja so povezana s trenutnimi zmogljivostmi za uspešno izvajanje nalog v okviru sprejetih človeških, materialnih, finančnih in strateških stroškov.
2. Tveganja prihodnosti so povezana s sposobnostjo obrambnega resorja za uspešno izvajanje prihodnjih nalog glede na izzive prihodnosti.
3. Tveganja pri upravljanju z zmogljivostmi so povezana s pridobivanjem, zadrževanjem in usposabljanjem kadrov, opremljanjem sil in vzdrževanjem njihove pripravljenosti.
4. Institucionalna tveganja so povezana s sposobnostjo upravljanja z resorjem, poveljevanjem in poslovnimi praksami (SPOR 2009, 46).

delovanje in nujni razvoj zmogljivosti obrambnega resorja, vključno z realizacijo ciljev sil Nata. V primeru nadaljnjega zmanjševanja finančnih virov bi bila pod vprašaj postavljena pripravljenost zmogljivosti SV in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter njihova uporabnost oziroma učinkovitost pri izpolnjevanju poslanstev in nalog obrambnega resorja.

Med ključna tveganja prihodnosti sodi morebitna izguba kredibilnosti RS pri zaveznikih in partnerskih državah ter v širši mednarodni skupnosti, do česar bi lahko prišlo predvsem zaradi nedokončanega procesa profesionalizacije SV, izogibanja pravični in sorazmerni delitvi bremen, odgovornosti in tveganj v MOM ter nedoseganja ciljev sil in neizvajanja obrambnih reform v pričakovanem obsegu in tempu (*ibidem*).

Ugotovitve

V povzetku ključnih ugotovitev Strateškega pregleda obrambnega resorja 2009 lahko zasledimo precej določil, na podlagi katerih lahko utemeljeno sklepamo, da se v okviru obrambnega sistema RS prednostno vzpostavlja tiste zmogljivosti, ki so bile naši državi dodeljene v okviru Natovega sistema obrambnega planiranja.

Najprej je v dokumentu jasno navedeno, da RS z doseganjem primerljive ravni angažiranja v MOM ohranja status verodostojne zaveznice ter da hkrati razvija in prispeva svoj delež k skupnim zmogljivostim zavezništva. Glede na to, da je v dokumentu zavezništvo zapisano z veliko začetnico ni nobenega dvoma, da je s tem mišljen Nato, prispevanje k skupnim zmogljivostim se izvaja tudi z realizacijo Natovih ciljev sil za posamezno državo.

Pri uresničevanju ključnih nacionalnih obrambno-varnostnih ciljev, ki izhajajo iz sprejetih političnih in planskih dokumentov, bo največja pozornost namenjena zagotavljanju ključnih zmogljivosti, ki izhajajo iz zavez Natu, ter učinkovitemu popolnjevanju sil za MOM ter Natove odzivne sile. Zaveze naše države do Nata v povezavi z razvojem zmogljivosti so opredeljene v okviru Natovih paketov ciljev sil/zmogljivosti za RS, oblikovanih v okviru Natovega procesa obrambnega planiranja.

Skladno z izhodišči za nadaljnji razvoj obrambne politike RS bo obrambna politika tudi v prihodnje upoštevala preusmeritev težišča razvoja zmogljivosti obrambnega sistema iz samostojne in samozadostne obrambe nacionalnega prostora RS v

delovanje nacionalnega obrambnega sistema v okviru sistema kolektivne obrambe in kolektivne varnosti, pri čemer bo v sistemu kolektivne obrambe sprejemala realistične in izvedljive zaveze. Sistem kolektivne obrambe Nata je edini tovrsten sistem, v katerega je vključena RS, zato lahko trdim, da je s sprejemanjem zahtev v sistemu kolektivne obrambe mišljeno prevzemanje zahtev v okviru Nata.

V povezavi z obrambnimi viri je v povzetku navedeno, da bo razvoj zmogljivosti SV zaradi vedno manjšega obsega razpoložljivih finančnih virov prednostno usmerjen v zagotavljanje ključnih zmogljivosti SV in bo skladen z načeli obrambnega planiranja v Natu in EU. Podobno kot pri analiziranju ReSNV 2010 in Obrambne strategije 2012 lahko tudi pri analizi tega dokumenta izpostavimo, da so ključne zmogljivosti obrambnega sistema in SV določene na podlagi Natovih paketov ciljev sil za RS, iz česar lahko sklepamo, da se bo v prihodnje prednostno vzpostavljalo tiste zmogljivosti, ki izhajajo iz tega paketa.

RS je ob vstopu v Nato sprejela politično zavezo, da bo za obrambne izdatke namenjala 2 % BDP, dejansko je bila ta raven bistveno nižja, zato je nastal precejšen razkorak med pričakovano stopnjo realizacije ciljev sil Nata za RS ter razpoložljivimi viri za njihovo uresničevanje. Poleg tega je zmanjšanje finančnih virov vplivalo tudi na neugodno strukturo obrambnih izdatkov, ki bi morala biti skladno s priporočili Nata 50 : 30 : 20. V primeru nadaljnjega zmanjševanja finančnih sredstev ne bo več mogoče zagotavljati normalnega delovanja obrambnega resorja ter realizirati ciljev sil Nata. V povezavi z navedenim se eno izmed ključnih prihodnjih tveganj nanaša na morebitno izgubo kredibilnosti RS pri zaveznikih, partnerskih državah in v širši mednarodni skupnosti, do katere bi lahko prišlo tudi in predvsem zaradi izogibanja pravični in sorazmerni delitvi bremen, odgovornosti in tveganj v MOM ter neizpolnjevanja Natovih ciljev sil.

Na podlagi vsega navedenega lahko upravičeno ugotavljamo, da so zahteve in usmeritve Nata v veliki meri vplivale na razvoj obrambnega sistema in njegovih zmogljivosti v preteklem obdobju ter da bi se ob upoštevanju ključnih ugotovitev SPOR 2009 ta trend nadaljeval tudi v prihodnjem obdobju.

5.1.2 Dolgoročni planski dokumenti

Skladno s Pravilnikom o planiranju (2012, 2) dolgoročno planiranje na obrambnem področju pomeni oblikovanje in določanje splošnih dolgoročnih okvirjev za razvoj in vzpostavitev obrambnih zmogljivosti RS ter obsega izdelavo Resolucije o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja SV (ReSDPROSV).

Resolucija o splošnem dolgoročnem planu razvoja in opremljanja Slovenske vojske ReSDPROSV je najvišji razvojno-usmerjevalni program ter hkrati dolgoročni planski dokument, ki predstavlja podlago za dolgoročni razvoj in vzpostavitev zmogljivosti SV. Izhodišča za njegovo pripravo so ključni pravni ter strateški in planski dokumenti z obrambnega področja, sprejete mednarodne obveznosti RS, nabor (obstoječih) obrambnih zmogljivosti ter sprejeti cilji zmogljivosti Nata in EU za RS.

Dokument naj bi se praviloma izdelal vsake štiri leta oz. vedno po sprejemu nove resolucije o strategiji nacionalne varnosti, nove obrambne strategije, po izvedbi strateškega pregleda obrambe ali ob nastopu okoliščin, ki zahtevajo spremembo oz. prilagoditev splošnih dolgoročnih okvirjev za razvoj in vzpostavitev obrambnih zmogljivosti RS.

Direktorat za obrambno politiko je pred izdelavo nove ReSDPROSV pristojen in odgovoren za izdelavo analize realizacije veljavne ReSDPROSV. S ključnimi ugotovitvami analize mora direktorat seznaniti ministra za obrambo.

Dokument naj bi praviloma zajemal predvsem naslednje vsebinske sklope: spremembe v mednarodnem varnostnem okolju, vizijo razvoja SV, dolgoročne cilje in prioritete razvoja SV, raven ambicij za delovanje SV, dolgoročni okvir obrambnih virov, strukturo in organiziranost SV, zmogljivosti SV, civilne zmogljivosti za podporo SV ter izzive in oceno tveganj v zvezi z uresničevanjem ReSDPROSV.

Predstojniki organov v sestavi in vodje notranjih organizacijski enot so odgovorni za pripravo vsebinskega prispevka z njihovega področja dela, medtem ko je za pripravo usklajenega predloga ReSDPROSV odgovoren Direktorat za obrambno politiko (Pravilnik o planiranju 2012, 9–10).

Pri pripravi trenutno veljavne ReSDPROSV 2025 so bile upoštevane spremembe varnostnega okolja, ugotovitve Strateškega pregleda obrambnega resorja 2009 ter usmeritve iz ReSNV 2010. Poleg tega so bili upoštevani ustrezni strateški in planski

dokumenti Nata ter EU. V dokumentu je prvič opredeljen tudi način zagotavljanja pogojev za ustrezen razvoj in delovanje SV. S potrditvijo ReSDPROSV 2025 v Državnem zboru RS³⁸ je prenehala veljati ReSDPROSV 2015 iz leta 2004 (ReSDPROSV 2025, 1; Novica na spletni strani MORS 2010).

ReSDPROSV 2025

Glede na to, da je ReSDPROSV 2025 razvojno-usmerjevalni dokument, namenjen predvsem SV in v določenem obsegu tudi ostalim segmentom obrambnega sistema, lahko v njem zasledimo bistveno več usmeritev v povezavi z razvojem in vzpostavljanjem zmogljivosti kot v predhodno analiziranih strateških dokumentih (ReSNV 2010, Obrambna strategija 2012, SPOR 2009). SV je namreč odgovorna za zagotavljanje večine zmogljivosti, ki jih RS potrebuje za uresničevanje svojih nacionalnih interesov na obrambnem področju.

V drugem poglavju, ki opisuje spremembe v mednarodnem varnostnem okolju, je izpostavljeno, da je RS s članstvom v EU in Natu vključena v proces oblikovanja, usmerjanja in izvajanja varnostne in obrambne politike obeh organizacij ter izpolnjevanja zavez, ki jih je sprejela s članstvom v teh dveh organizacijah (ReSDPROSV 2025, 5).

Tretje poglavje opredeljuje vizijo razvoja SV, v prvem podpoglavju so opredeljeni namen, poslanstvo in glavne naloge, v drugem podpoglavju razvoj do leta 2025. Namen SV je z vojaškimi zmogljivostmi prispevati k uresničevanju interesov in nacionalnovarnostnih ciljev RS. Iz namena izhajajo naslednja poslanstva SV: (1) zagotavljanje obrambne sposobnosti in izvajanje vojaške obrambe RS, (2) vojaško prispevanje k mednarodnemu miru, varnosti in stabilnosti, (3) sodelovanje v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter (4) podpora drugim državnim organom in organizacijam pri zagotavljanju varnosti.

Iz navedenih poslanstev izhajajo glavne naloge SV, pri čemer je z vidika proučevanega področja v tem magistrskem delu smiselno izpostaviti predvsem naslednje:

- vzpostavitev planiranih zmogljivosti SV in vzdrževanje ustrezne stopnje njihove pripravljenosti,

³⁸ ReSDPRO SV 2025 je bila na zasedanju Državnega zbora RS potrjena z 73 glasovi za in zgolj enim proti.

- izvajanje nacionalne vojaške obrambe,
- izpolnjevanje mednarodnih zavez na podlagi 5. člena Severnoatlantske pogodbe,
- uresničevanje interesov in nacionalno-varnostnih ciljev RS s sodelovanjem v mednarodnih operacijah in misijah ter
- zagotavljanje dvonamenskih zmogljivosti ter sodelovanje pri nalogah zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah skladno z načrti, opremljenostjo in usposobljenostjo SV (ReSDPROSV 2025, 9).

Razvoj SV bo usmerjen k načrtnemu doseganju ustrezne stopnje pripravljenosti in uporabnosti vojaških zmogljivosti, kar ji bo omogočilo izpolnjevanje njenih poslanstev in nalog. Pri izgradnji zmogljivosti bo poudarek na še bolj racionalni in učinkoviti izrabi vedno bolj omejenih virov, določanju razvojnih prioritet ter selektivni specializaciji. Tako se bodo vojaške zmogljivosti razvijale skladno z načeli obrambnega planiranja v Natu in EU, upoštevale se bodo tudi izkušnje iz operacij ter načela v učinke usmerjenega pristopa k operacijam. SV bo poleg tega za potrebe sodelovanja v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter podporo drugim državnim organom zagotavljala primeren obseg dvonamenskih zmogljivosti (ReSDPROSV 2025, 11–15).

V četrtem poglavju resolucije je določena raven ambicij za delovanje SV, v skladu s katero bo zaradi doseganja večje učinkovitosti in zaradi omejenih obrambnih virov zagotavljanje obrambne sposobnosti, izvajanje vojaške obrambe RS ter izpolnjevanje sprejetih mednarodnih zavez prednostno zagotovljeno v okviru sistema kolektivne obrambe in varnosti. RS se kljub temu ne bo odrekla ustrezni stopnji lastne obrambne sposobnosti in pripravljenosti ter razumni stopnji neodvisnosti in avtonomnosti na obrambnem in vojaškem področju.

Nekaterih zmogljivosti SV ne bo razvijala samostojno, temveč jih bo zagotavljala v okviru zavezništva oz. skupaj s posameznimi zavezniškimi in partnerskimi državami. Skladno s kriteriji premestljivosti in vzdržljivosti sil Nata bo SV najkasneje do leta 2018 povečala delež premestljivih sil kopenske komponente na najmanj 50 %, medtem ko bo delež vzdržljivih sil dosegel najmanj 10 %. Na ta način bo prispevala k uresničevanju zunanjepolitičnih interesov in ciljev, hkrati bodo doseženi tudi omenjeni kriteriji Nata (ReSDPROSV 2025, 17).

SV bo oblikovala enoto bataljonske ravni, ki bo usposobljena in sposobna delovati izven ozemlja RS za izvajanje celotnega spektra delovanj v rotaciji enega leta, kar bo doseženo z oblikovanjem najmanj štirih bojnih jeder moči pehotnega bataljona. V teh okvirih bo poleg že vzpostavljene lahke najkasneje do leta 2020 oblikovala tudi srednjo bataljonsko bojno skupino.

ReSDPROSV 2025 podobno kot Obrambna strategija RS 2012 navaja, da si bo RS obrambo nacionalnega teritorija zagotavljala prednostno na podlagi 5. člena Severnoatlantske pogodbe v sodelovanju z zavezniki, s tem da bo hkrati razvijala in zagotavljala sposobnost morebitnega sodelovanja nekaterih zmogljivosti SV v okviru kolektivne obrambe tudi izven teritorija RS. Določene zmogljivosti SV se bodo razvijale, usposabljevale in opremljale kot dvonamenske, tako da bodo sposobne delovati v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (ReSDPROSV 2025, 19).

Znotraj petega poglavja so na podlagi ravni ambicij opredeljeni dolgoročni cilji in prioritete razvoja SV, kjer je kot ključni dolgoročni cilj navedeno »zagotavljanje nacionalne obrambe v okviru sistema kolektivne obrambe in varnosti« (ReSDPROSV 2025, 21).

Z vidika razvoja zmogljivosti sta zanimiva predvsem prva dva dolgoročna cilja, ki se nanašata na (1) aktivno in verodostojno sodelovanje SV v sistemu kolektivne obrambe in varnosti ter okrepljeno delovanje v mednarodnih operacijah in misijah oz. na (2) selektiven in uravnotežen razvoj zmogljivosti SV. Pri prvem cilju je med prioritetami navedeno tudi izpolnjevanje sprejetih zavez v sistemu kolektivne obrambe in varnosti z namenom doseganja skupnih ciljev ter postopno povečevanje vzdržljivosti in zahtevnosti sodelovanja SV v MOM. Prioritete pri drugem cilju se navezujejo na postopno preoblikovanje vojaških zmogljivosti ob načrtnem izločanju neperspektivnih zmogljivosti, povečanje bojnih zmogljivosti SV s težiščem na oblikovanju srednje bataljonske bojne skupine ter na uravnoteženje in povečanje bistvenih operativnih zmogljivosti. Le-te vključujejo pravočasno razpoložljivost sil, učinkovito delovanje, učinkovit sistem poveljevanja in nadzora, učinkovito obveščevalno zagotovitev, premestljivost in premičnost, preživetje in zaščito sil ter logistično vzdržljivost (ReSDPROSV 2025, 23–25).

Pri vzpostavljanju zmogljivosti imajo ključno vlogo predvsem kadrovske in finančne obrambne viri, za katere je predvideni obseg v dolgoročnem obdobju določen v šestem poglavju dokumenta. Obseg in struktura kadrovskih virov SV bosta temeljila predvsem na njenih poslanstvih in nalogah, potrebnih zmogljivostih za uresničevanje nalog, nacionalni ravni ambicij ter razpoložljivosti finančnih virov. Planirani skupni obseg SV bo tako do 10.000 pripadnikov in bo dosežen do leta 2018, pri čemer bo ciljno razmerje med pripadniki stalne sestave in pripadniki pogodbene rezerve 4 : 1, razmerje med častniki, podčastniki in vojaki pa 1 : 2 : 5. Pri zagotavljanju kadrovskih virov bo osnovno vodilo popolnjevanje premestljivih zmogljivosti.

Finančni viri se bodo v dolgoročnem obdobju zagotavljali skladno z realnimi možnostmi RS. Ob manj ugodnih gospodarskih razmerah bo zagotovljena njihova minimalna nominalna rast, ob ugodnejših razmerah njihova minimalna realna rast, kar bi omogočilo načrtovano modernizacijo RS, ki je/bo opredeljena v vsakokratnem srednjeročnem obrambnem programu. Raven obrambnih izdatkov bo dolgoročno usmerjena v doseganje 2 % BDP, s čimer bi RS izpolnjevala zahteve do zavezništva, vendar bi zaradi trenutnih družbeno-ekonomskih razmer to ambicijo najverjetneje lahko realizirali šele po letu 2025. Struktura obrambnih izdatkov bo usmerjena v doseganje ugodnejšega razmerja med stroški osebja (50 %), operativnimi stroški (30 %) ter stroški nabav, gradenj, razvoja in raziskav (20 %), kar bo omogočilo bolj uravnotežen razvoj SV in obrambnega sistema kot celote (ReSDPROSV 2025, 25–29).

S ciljem doseganja navedene strukture bo treba v prihodnje pri planiranju porabe finančnih virov bistveno zmanjšati skupni delež stroškov osebja ter povečati skupni delež operativnih stroškov ter stroškov nabav, gradenj, razvoja in raziskav.

Osmo poglavje je v celoti namenjeno opredelitvi zmogljivosti, ki naj bi jih SV razvila do konca dolgoročnega planskega obdobja. Za razliko od predhodno analiziranih strateško-političnih dokumentov je iz določil ReSDPROSV 2025 že mogoče razbrati, na katerih področjih oz. zmogljivostih bo poudarek v omenjenem obdobju. Dokument jasno določa, da bodo obstoječi in novi paketi ciljev sil in cilji zmogljivosti Nata tudi v prihodnje imeli pomemben vpliv na razvoj zmogljivosti SV, saj ji dajejo dodaten transformacijski in razvojni zagon ter hkrati omogočajo neprekinjen proces prilagajanja spremembam v varnostnem okolju. Podobno kot v hierarhično višjih

dokumentih je tudi v ReSDPROSV 2025 navedeno, da bo RS pri razvoju sil in zmogljivosti upoštevala načelo enotnega nabora sil Nata in EU.

SV se bo tudi v prihodnje razvijala kot kopenska vojska z elementi zračne in pomorske komponente, tako da bo razvoj usmerjen k vzpostavljanju premestljivih zmogljivosti s prioriteto na oblikovanju srednje bataljonske skupine ter zmogljivosti letalskega in helikopterskega taktičnega transporta. Določenih zmogljivosti zaradi spremenjenih razmer ne bo mogoče realizirati, zato bo na novo opredeljena časovnica njihovega razvoja. Poleg tega se bo odreklo nekaterim zmogljivostim, ki niso ključnega pomena za izvajanje poslanstev in nalog SV v sistemu kolektivne obrambe in varnosti ter presegajo finančne, kadrovske in druge zmožnosti RS. Sproščeni viri se bodo porabili za pospešen razvoj vitalnih zmogljivosti. SV bo tako skladno z določili ReSDPROSV 2025 v dolgoročnem obdobju vzpostavljala predvsem naslednje zmogljivosti:

- Osnovo kopenskih zmogljivost SV bodo predstavljale zmogljivosti za bojevanje, v okviru katerih bodo razvite pehotne zmogljivosti srednje, lahke in gorske pehote ter specialne sile.
- Razvoj zmogljivosti za bojno podporo bo temeljil na ognjeni podpori; zračni obrambi; bojnem inženirstvu; jedrski, radiološki, kemični in biološki obrambi; (JRKBO), vojaški policiji; pomorstvu in obveščevalno-izvidniški podpori.
- V okviru zmogljivosti za zagotovitev delovanja se bo vzpostavljalo predvsem premestljive logistične zmogljivosti, ki bodo sposobne podpirati delovanje SV v MOM; zmogljivosti taktičnega letalskega in helikopterskega transporta, znotraj katerih bo del sposoben delovati v okviru zavezništva in v mednarodnih operacijah in misijah; zmogljivost Letališča Cerklje; zmogljivost za prečiščevanje vode, zmogljivost transporta tovora in goriv; premestljivo vojaško zdravstveno zmogljivost; premestljivo mostovno zmogljivost ter premestljive inženirske zmogljivosti (mostovi, horizontalne konstrukcije, uničevanje neeksplozivnih eksplozivnih sredstev).
- Na področju zmogljivosti za poveljevanje in kontrolo se bo razvijalo predvsem sodobne omrežne zmogljivosti, ki bodo omogočale učinkovit sistem poveljevanja in kontrole ter zagotavljale povezljivost in skladnost z zahtevami Natovega sistema.

- Razvoj zmogljivosti vojaškega izobraževanja in usposabljanja bo v prihodnosti usmerjen v nadgradnjo sistema bojnega usposabljanja enot in poveljstev za potrebe delovanja v mednarodnih operacijah in misijah, v razvoj sistema simulacijskih orodij v podporo bojnega taktičnega usposabljanja posameznika oziroma nižjih taktičnih enot ter v kvalitativno nadgradnjo vojaškega izobraževanja in usposabljanja (ReSDPROSV 2025, 33–43).

Deveto poglavje opredeljuje, kako bo potekala modernizacija SV, in sicer predvsem z vidika (1) zagotavljanja in nabav ustrezne vojaške oborožitve in opreme, (2) infrastrukture ter (3) razvoja in raziskav, pri čemer sta za to nalogo relevantni predvsem področji, navedeni pod prvo in tretjo točko.

Modernizacija vojaške opreme in oborožitve bo potekala tako, da se bo podpirala nadaljnja transformacija SV v visoko profesionalno in učinkovito vojaško organizacijo, ki se bo sposobna odzivati na trenutna in prihodnja varnostna tveganja in grožnje. Iz dokumenta je razvidno, da se bosta nabavljali predvsem oborožitev in oprema, ki bosta omogočili vzpostavitev zmogljivosti, opredeljenih v osmem poglavju istega dokumenta. To dejansko pomeni, da se bo prednostno nabavljalo tisto oborožitev in opremo, ki bo omogočala realizacijo ciljev sil Nata (npr. srednja kolesna oklepna vozila 8x8 za potrebe vzpostavitve srednje bataljonske bojne skupine, nadgradnja helikopterskih zmogljivosti, taktično transportno letalo, sistemi zračne obrambe kratkega dosega itd.) (ReSDPROSV 2025, 45–49).

Učinkovito delovanje SV in obrambnega sistema kot celote je vsekakor odvisno tudi od dosežkov na znanstvenoraziskovalnem področju in področju tehnološkega razvoja, ki bo usmerjeno predvsem v razvoj prioriternih zmogljivosti in popolnjevanje manjkajočih zmogljivosti, ki jih ne bi mogli zagotoviti na druge načine. Aktivnosti na omenjenih dveh področjih se bodo izvajale v sodelovanju s civilnimi znanstvenoraziskovalnimi organizacijami in razvojnimi podjetji ter tudi v okviru Nata in EU (ReSDPROSV 2025, 53).

V enajstem poglavju so opredeljeni ključni izzivi pri uresničevanju planiranega razvoja in opremljanja SV ter z njimi povezana tveganja. Z vidika zmogljivosti so pomembni predvsem naslednji izzivi: (1) zagotavljanje planiranega obsega kadrovskega in finančnega virov ter njihova učinkovita uporaba; (2) pravočasna

vzpostavitev ključnih zmogljivosti, interoperabilnih z zavezniki ter (3) realizacija sprejetih ciljev sil oziroma ciljev zmogljivosti Nata.

Nedoseganje načrtovane ravni finančnih in kadrovske virov bi namreč v precejšnji meri onemogočilo vzpostavitev posameznih zmogljivosti ali njihov zamik, tako bi se pojavila tveganja na področju zagotavljanja vojaškega vidika nacionalne varnosti, izpolnjevanja mednarodnih zavez in zagotavljanja varnosti pripadnikov SV v mednarodnih operacijah in misijah. Zavedati se je treba, da bi morebitno neizpolnjevanje sprejetih zavez v okviru mednarodnih organizacij lahko povzročilo zmanjšanje verodostojnosti RS v mednarodnem okolju in slabšanje njenega varnostnega položaja. Poleg tega bi zamiki na področju vzpostavitve planiranih zmogljivosti oziroma vzpostavitev zmogljivosti v manjšem obsegu od načrtovanega onemogočala SV doseganje sprejete ravni ambicij delovanja, kar bi posledično pomenilo, da ne bi bila sposobna opravljati vseh svojih poslanstev in nalog (ReSDPROSV 2025, 61).

Ugotovitve

RS je kot članica Natu in EU dolžna izpolnjevati zaveze, ki jih je sprejela v okviru teh dveh organizacij, zato je njihovo izpolnjevanje tudi ena izmed prioritete ReSDPROSV 2025. Pri tem bo precejšen poudarek na še bolj racionalni porabi omejenih virov, vojaške zmogljivosti se bodo razvijale skladno z načeli obrambnega planiranja v Natu in EU. RS bo sicer obdržala razumno stopnjo neodvisnosti in avtonomnosti na obrambnem in vojaškem področju, kljub temu bo zagotavljanje obrambne sposobnosti in nacionalne obrambe prednostno zagotovljeno v okviru sistema kolektivne obrambe in varnosti. Skladno s kriteriji Nata bo RS do leta 2018 povečala delež premestljivih sil kopenske komponente na 50 % in delež vzdržljivih sil na 10 %, medtem ko bo raven obrambnih izdatkov usmerjena k dolgoročnemu doseganju 2 % BDP. Z izpolnjevanjem teh določb bi izpolnili obljube do zavezništva, vendar je to v trenutnih družbenopolitičnih in gospodarskih razmerah nerealna ambicija. Skladno z usmeritvami Nata bo struktura obrambnih izdatkov usmerjena k doseganju ugodnejšega razmerja med stroški osebja (50 %), operativnimi stroški (30 %) ter stroški nabav, gradenj, razvoja in raziskav (20 %), kar bi omogočilo uravnotežen razvoj SV. Obstoječi in novi paketi ciljev sil in zmogljivosti Nata bodo tudi v prihodnje imeli pomemben vpliv na razvoj zmogljivosti SV, saj ji dajejo dodaten transformacijski zagon in omogočajo neprekinjen proces prilagajanja spremembam v

varnostnem okolju. RS se bo v dolgoročnem obdobju odrekla nekaterim zmogljivostim, ki niso ključnega pomena za izvajanje poslanstev in nalog v sistemu kolektivne obrambe in varnosti ter presegajo finančne, kadrovske in druge zmožnosti naše države. Nabavljala se bo predvsem tista oborožitev in oprema, ki bo omogočila realizacijo ciljev sil Nata. V dokumentu je kot eden izmed ključnih izzivov izpostavljena nerealizacija sprejetih ciljev sil oz. zmogljivosti Nata, ki bi se lahko pojavila zaradi nedoseganja načrtovane ravni finančnih in kadrovskih virov. Poudariti je treba, da bi neizpolnjevanje sprejetih zavez lahko povzročilo zmanjšanje verodostojnosti RS v okviru zavezništva in širšem mednarodnem okolju ter slabšanje njenega varnostnega položaja.

Iz zgoraj navedenih dejstev je nedvoumno razvidno, da bo RS v okviru svojega obrambnega sistema (predvsem znotraj SV) v prihodnjem dolgoročnem obdobju največji poudarek namenila izpolnjevanju sprejetih mednarodnih obvez, v okviru katerih gre predvsem za vzpostavitev zmogljivosti, ki so ji bile dodeljene v okviru Natovega sistema obrambnega planiranja.

5.1.3 Srednjeročni planski dokumenti (programi)

Srednjeročno planiranje na obrambnem področju (programiranje) je razporejanje razpoložljivih obrambnih virov za razvoj obrambnih zmogljivosti, kjer se upošteva prioritete v srednjeročnem planskem obdobju. Srednjeročno planiranje obsega izdelavo srednjeročnega obrambnega programa (Pravilnik o planiranju 2012, 3).

Srednjeročni obrambni program

SOPR je srednjeročni razvojni program in planski dokument, ki je podlaga za srednjeročni razvoj in vzpostavitev tako vojaških kot tudi civilnih obrambnih zmogljivosti RS ter za razporejanje obrambnih virov med planirane obrambne zmogljivosti glede na stopnjo njihove prioritete. Dokument se potrjuje na Vladi RS. Podobno kot pri ReSDPROSV predstavljajo izhodišča za njegovo izdelavo ključni pravni akti ter strateški in planski dokumenti z obrambnega področja, sprejete mednarodne obveznosti RS, nabor obrambnih zmogljivosti, sprejeti cilji zmogljivosti Nata in EU za RS ter poslovna poročila ministrstva. SOPR zajema srednjeročno plansko obdobje in naj bi se praviloma izdelal vsaki dve leti oziroma po sprejemu nove ReSDPROSV. Pred izdelavo novega SOPR je Direktorat za obrambno politiko

pristojen in odgovoren za izdelavo analize realizacije veljavnega dokumenta, ki je osredotočena predvsem na analizo realizacije zastavljenih srednjeročnih ciljev v zvezi s porabo obrambnih virov in razvojem planiranih obrambnih zmogljivosti. Direktorat za obrambno politiko mora s ključnimi ugotovitvami analize seznaniti ministra za obrambo. SOPR obsega naslednje vsebine:

- srednjeročni razvojni cilji in prioritete na obrambnem področju,
- srednjeročna projekcija finančnih in kadrovskih virov na obrambnem področju,
- struktura in organiziranost ministrstva,
- razvoj na področju doktrin, voditeljstva in usposabljanja SV,
- plan vodenja in vzpostavitve obrambnih zmogljivosti,
- plan nabave oborožitve in opreme, infrastrukturni projekti ter projekti razvoja in raziskav,
- raven doseganja ciljnih kazalnikov uporabnosti sil, vključno s planiranim obsegom in oceno stroškov sodelovanja RS v MOM ter
- ključne izzive in oceno tveganj v zvezi z uresničevanjem SOPR.

Za pripravo ustreznih vsebinskih prispevkov na posameznih področjih planiranja so odgovorni predstojniki organov v sestavi in vodje notranjih organizacijskih enot, medtem ko je za pripravo usklajenega predloga dokumenta odgovoren Direktorat za obrambno politiko. SOPR sestavljata dva dela, in sicer: (1) obrazložitev oz. povzetek (javen dokument brez oznake tajnosti) ter (2) priloge oz. dodatki, ki imajo oznako tajnosti³⁹. SOPR predstavlja podlago za pripravo odgovora na Natov vprašalnik o planiranju obrambnih zmogljivosti (*Defence Planning Capability Survey – DPCS*) ter druge preglede in vprašalnike s področja obrambnega planiranja (Pravilnik o planiranju 2012, 10–12).

Trenutno veljavni SOPR 2013–2018 je izdelan na podlagi ReSNV 2012, ReSDPROSV 2025, Obrambne strategije 2012, Doktrine vojaške strateške rezerve (potrjena 2012), političnih usmeritev Nata ter predloga ciljev zmogljivosti Nata 2013 za RS.

³⁹ Priloge SOPR 2005–2010 ter SOPR 2007–2012 so imele oznako tajnosti »ZAUPNO«, medtem ko so imele priloge predloga SOPR 2009–2014 oznako tajnosti »INTERNO«, kar velja tudi za priloge trenutno veljavnega SOPR 2013–2018.

Sprejem trenutno veljavnega SOPR 2013–2018 je bil nujno potreben, saj do takrat veljavni SOPR 2007–2012 zaradi bistveno spremenjenih planskih predpostavk že kar nekaj časa ni več predstavljal realne osnove za usmerjanje nadaljnega razvoja zmogljivosti obrambnega sistema. V letu 2008 je bil sicer oblikovan nov predlog dokumenta, ki je zajemal obdobje od leta 2009 do leta 2014. Omenjeni dokument je bil jeseni 2008 posredovan v potrditev na Vlado RS, vendar je bil najverjetneje zaradi predvolilnega obdobja umaknjen iz vladne procedure. V letu 2010 je bil oblikovan nov osnutek, ki je zajemal obdobje od leta 2011 do leta 2016, vendar tudi to gradivo ni bilo potrjeno, in sicer predvsem zaradi še dodatnega zmanjševanja razpoložljivih finančnih virov ter nejasnosti glede nadaljnega izvajanja pogodbe glede SKOV 8x8. V določeni meri so na zastoj na področju srednjeročnega planiranja poleg omejenih virov najverjetneje vplivale tudi takratne politične razmere v državi v povezavi z nezrelostjo politike oziroma politikov, kar je bistveno oteževalo učinkovito delovanje kontinuiranega in realnega obrambnega planiranja.

SOPR 2013–2018

Ob upoštevanju dejstva, da sem v prejšnjem podpoglavju zelo natančno predstavil dolgoročni plan razvoja zmogljivosti obrambnega sistema, se bom pri analiziranju SOPR 2013–2018 osredotočil zgolj na tista določila dokumenta, ki dajejo jasne odgovore v povezavi s prioritetaми razvoja zmogljivosti v srednjeročnem obdobju. S tem se bom izognil obsežnemu in glede na namen naloge nepotrebnemu ponovnemu navajanju podrobnosti v povezavi z razvojem posameznih zmogljivosti, zaradi česar se bom lahko v večji meri osredotočil na tiste dele, ki bodo dejansko pripomogli k vsebinsko ustrezni analizi samega dokumenta.

Iz uvoda SOPR za obdobje od 2013 do 2018 je razvidno, da je bil dokument izdelan na podlagi nacionalnih strateških in doktrinarnih dokumentov na eni strani ter Političnih usmeritev Nata in predloga ciljev zmogljivosti Nata 2013 za RS. Dokument poleg osnove za izdelavo poslovnih planov predstavlja tudi vez med obrambnim planiranjem na nacionalni ravni in med obrambnim planiranjem na ravni Nata in EU (SOPR 2013, 4).

V tretjem poglavju dokumenta, ki opredeljuje mednarodno razsežnost obrambne politike in obrambno planiranje, je navedeno, da bo RS prednostno razvijala vojaške in civilne zmogljivosti, ki izhajajo iz ciljev Nata za RS, ter jih zagotavljala za potrebe

zavezništva. Poleg tega bo aktivno sodelovala tudi v okviru EU v procesu razvoja obrambnih zmogljivosti in vzpostavila tiste zmogljivosti, s katerimi bo lahko uspešno opravljala naloge v okviru Skupne varnostne in obrambne politike (SOPR 2013, 11).

V četrtem in petem poglavju dokumenta je definiran razvoj vojaških in civilnih zmogljivosti obrambnega sistema v srednjeročnem obdobju. Razvoj vojaških zmogljivosti bo tako usmerjen v doseganje sprejetih ciljev uporabnosti sil, ki jih je RS prevzela v okviru Nata (50 % za premestljivost in 10 % za vzdržljivost kopenskih sil). Podobno velja za zagotavljanje civilnih zmogljivosti, ki bo prav tako usmerjeno v doseganje prevzetih ciljev v okviru zavezništva (SOPR 2013, 14 in 22).

Iz dokumenta je razvidno, da si bo RS skladno s politično zavezo Natu tudi v prihodnje prizadevala doseči večji delež BDP, ki bo namenjen za obrambo, poleg tega bo do leta 2023 poskušala doseči tudi ugodnejše razmerje med stroški osebja (50 %), operativnimi stroški (30 %) in stroški investicij (20 %), kar je eno izmed ključnih priporočil Nata. Delež BDP za obrambo naj bi se postopoma pričel povečevati po letu 2019 in naj bi do leta 2023 dosegel 1,65 % BDP, končna ambicija še vedno ostaja 2 % BDP za obrambne izdatke (SOPR 2013, 47).

Ugotovitev

Podobno kot pri analiziranju hierarhično višjih planskih dokumentov lahko tudi pri analizi SOPR 2013–2018 ugotovim, da je v dokumentu največji poudarek na realizaciji tistih političnih zavez ter vojaških in civilnih zmogljivosti, ki jih je RS prevzela v okviru Nata.

5.1.4 Kratkoročni planski dokumenti ter poročanje

Poslovni plan

V okviru kratkoročnega oz. poslovnega planiranja se določbe obrambnih programov in programov s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami prenesejo v proračune ministrstva. Kratkoročno planiranje obsega izdelavo poslovnega plana ministrstva (Pravilnik o planiranju 2012, 3).

S poslovnim planom se določijo cilji, kazalniki, naloge in viri ministrstva ter roki in odgovornosti za uresničitev ciljev in izvedbo nalog. Temeljna izhodišča za njegovo izdelavo predstavljajo ključni pravni akti ter strateški in planski dokumenti z obrambnega področja, sprejeti in veljavni proračun ministrstva, potrebe po

proračunskih sredstvih neposrednih proračunskih uporabnikov, predlog proračunskega memoranduma ter poslovna poročila ministrstva. Poslovni plan se izdelava za kratkoročno plansko obdobje, in sicer vsako letu v okviru priprave proračuna ministrstva ter praviloma vsebuje:

- plan vodenja, ki določa cilje in kazalnike za merjenje uspešnosti in učinkovitosti pri doseganju ciljev ter predstavlja podlago za pripravo finančnih načrtov ministrstva,
- letni program dela, ki obsega naloge, nosilce nalog in roke za doseganje ciljev, opredeljenih v planu vodenja ter
- register finančnih in drugih tveganj pri doseganju ciljev.

Poleg tega se v okviru poslovnega plana izdelava tudi načrt implementacije ciljev zmogljivosti Nata in EU za RS, načrt izobraževanja in izpopolnjevanja na ministrstvu ter načrt mednarodnega sodelovanja ministrstva na obrambnem področju. Dodatno poslovni plan zajema tudi načrte virov, in sicer finančni načrt, načrt razvojnih programov, kadrovski načrt, načrt nabav ter letni program razpolaganja s stvarnim premoženjem. Poslovni plan mora biti usklajen s proračunom ministrstva, razvojnimi prioritetami, opredeljenimi v SOPR, ter nacionalnim programom in letnim načrtom varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Generalni sekretar ministrstva je v sodelovanju z organi v sestavi in notranjimi organizacijskimi enotami odgovoren za usmerjanje in usklajevanje izdelave poslovnega plana ministrstva. Dokument nato na predlog generalnega sekretarja potrdi minister, medtem ko so za njegovo izvajanje odgovorni predstojniki organov v sestavi in vodje notranjih organizacijskih enot na vseh ravneh planiranja (Pravilnik o planiranju 2012, 12–14).

Poročanje

Na MO ločimo dve različni obliki poročanja, in sicer (1) poročanje s področja obrambnega planiranja mednarodnim organizacijam in (2) poslovno poročanje. Poročanje mednarodnim organizacijam obsega pripravo odgovora na Natov vprašalnik o planiranju obrambnih zmogljivostih (DPCS), Natov vprašalnik o uporabnosti sil, vprašalnik o Glavnem cilju EU, vprašalnik Evropske obrambne agencije o obrambnih izdatkih, vprašalnik Organizacije združenih narodov o obrambnih izdatkih, vprašalnik Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi o izmenjavi informacij glede obrambnega planiranja ter izdelavo drugih poročil s

področja obrambnega planiranja za potrebe različnih mednarodnih organizacij. Glavni podlagi za pripravo omenjenih poročil sta SOPR in poslovni plan ministrstva.

Poslovno planiranje na drugi strani obsega izdelavo letnega poročila o uresničevanju poslovnega plana ministrstva, letnega poročila ministrstva za širšo javnost, predloga obrazložitve posebnega dela zaključnega računa ministrstva ter poročila o uresničevanju finančnih in drugih tveganj pri doseganju ciljev ministrstva. V okviru priprave letnega poročila o uresničevanju poslovnega plana ministrstva se izdelata tudi poročilo o uresničevanju načrta implementacije ciljev zmogljivosti Nata in EU za RS skladno z določili SOPR.

Za poročanje mednarodnim organizacijam je v sodelovanju z drugimi organi v sestavi in notranjimi organizacijskimi enotami odgovoren Direktorat za obrambno politiko, medtem ko je za poročanje na ravni ministrstva v sodelovanju z organi v sestavi in notranjimi organizacijskimi enotami odgovoren generalni sekretar.

Poročila s področja obrambnega planiranja mednarodnim organizacijam potrdi minister na predlog vodje Direktorata za obrambno politiko, ki na predlog generalnega sekretarja potrdi tudi letno poročilo o uresničevanju poslovnega plana ministrstva (Pravilnik o planiranju 2012, 14–15).

5.1.5 Sinteza ključnih ugotovitev kvalitativne analize

Ugotavljamo lahko, da se določila hierarhično višjih dokumentov smiselno prenašajo na nižje dokumente, kar dokazuje, da so snovalci dokumentov dosledno upoštevali načelo stopničenja v procesu obrambnega planiranja.

Iz obravnavanih dokumentov je jasno, da bo RS sicer obdržala razumno stopnjo neodvisnosti in avtonomnosti na obrambnem in vojaškem področju, kljub temu bo zagotavljanje obrambne sposobnosti in nacionalne obrambe prednostno zagotovljeno v okviru sistema kolektivne obrambe in varnosti, pri čemer je na več mestih jasno izpostavljen Nato. Verodostojnost RS v sistemu kolektivne obrambe in varnosti se bo odražala in krepila s prevzemanjem sorazmernega deleža bremen in tveganj ter z uresničevanjem sprejetih mednarodnih obveznosti, saj bi se v nasprotnem primeru bistveno zmanjšala njena verodostojnost v mednarodnih organizacijah ter poslabšal njen politično-varnostni položaj.

Razvoj zmogljivosti SV in ostalih delov obrambnega sistema se bo nadaljeval tako z upoštevanjem načela obrambnega planiranja Nata kot tudi EU ter skladno s sprejetimi oz. prenovljenimi dolgoročnimi in srednjeročnimi razvojnimi programi ter sprejetimi cilji sil Nata. Prednost bo imelo zagotavljanje ključnih zmogljivosti, pripravljenosti in uporabnosti sil SV. Ob upoštevanju kriterijev Nata bo RS do leta 2018 poskušala povečati delež premestljivih sil kopenske komponente na 50 % in delež vzdržljivih sil na 10 %, medtem ko bo raven obrambnih izdatkov usmerjena k dolgoročnemu doseganju 2 % BDP. S tem bi naša država izpolnila politično obljube do zavezništva, kar pa je v trenutnih družbenopolitičnih in gospodarskih razmerah zelo nerealna ambicija. Skladno z usmeritvami Nata bo struktura obrambnih izdatkov usmerjena k doseganju ugodnejšega razmerja med stroški osebja (50 %), operativnimi stroški (30 %) ter stroški nabav, gradenj, razvoja in raziskav (20 %), kar naj bi omogočilo uravnotežen razvoj SV. Obstoječi in novi paketi ciljev sil in zmogljivosti Nata bodo imeli tudi v prihodnje pomemben vpliv na razvoj zmogljivosti SV in ostalih delov obrambnega sistema, saj mu dajejo dodaten transformacijski zagon in omogočajo neprekinjen proces prilagajanja spremembam v varnostnem okolju.

Na podlagi navedenih dejstev lahko nedvoumno sklepam, da bo RS v okviru svojega obrambnega sistema v prihodnjem dolgoročnem in srednjeročnem obdobju ob upoštevanju določil analiziranih planskih dokumentov največji poudarek namenila izpolnjevanju sprejetih mednarodnih obvez. Tako bo prednostno vzpostavila in uporabila tiste zmogljivosti, ki so ji bile dodeljene v okviru Natovega sistema obrambnega planiranja.

5.2 RAVEN SPREJEMANJA KLJUČNIH ODLOČITEV IN DOKUMENTOV

Podobno kot pri sistemu in procesu obrambnega planiranja na ravni Nata bom v tem podpoglavju predstavil kratek pregled ključnih dokumentov s področja obrambnega planiranja ter organov oz. posameznikov, ki so odgovorni za njihovo potrjevanje. Ključni dokumenti in njihovi potrjevalci v okviru sistema obrambnega planiranja RS so navedeni v nadaljevanju:

- Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti potrjuje Državni zbor RS.
- Obrambno strategijo potrjuje Vlada RS.
- Resolucijo s splošnim dolgoročnim programom razvoja in opremljanja SV potrjuje Državni zbor RS.

- Strateški pregled obrambe potrjuje minister za obrambo.
- Srednjeročne obrambne programe potrjuje Vlada RS.
- Poslovne plane in poročila s področja obrambnega planiranja potrjuje minister za obrambo.

Podobno kot na ravni Nata lahko ugotovim, da se vse ključne dokumente v povezavi z obrambnim planiranjem tudi na nacionalni ravni potrjuje na najvišjih političnih ravneh, kar potrjuje velik pomen obrambnega planiranja za vzpostavljanje učinkovitega obrambnega sistema.

5.3 NASTAVKI ZA NADALJNI RAZVOJ OBRAMBNEGA PLANIRANJA TER KRITIČEN RAZMISLEK

Ugotovitve na podlagi Strateškega pregleda obrambnega resorja 2009

V tem podpoglavju so navedene ključne ugotovitve in priporočila v povezavi z obrambnim planiranjem, ki so bila oblikovana v okviru SPOR 2009. Prvi korak k odpravi ugotovljenih nepravilnosti je bil priprava in potrditev novega Pravilnika o obrambnem planiranju v letu 2012, ki je bil že upoštevan pri izdelavi nekaterih ključnih strateških in planskih dokumentih in predstavlja še en korak v pravo smer, ki bo preprečil, da bi določila novega pravilnika ostala le mrtva črka na papirju.

V okviru SPOR 2009 je bilo v povezavi z obrambnim planiranjem ugotovljeno, da kljub ustrezno določeni hierarhiji strateških in planskih dokumentov, ki se nanašajo na širše nacionalno-varnostno in ožje obrambno področje, še vedno obstaja določena vsebinska neskladnost in nepovezanost med različnimi dokumenti v planski verigi. Dodatno je bila izpostavljena zastarelost in vsebinska neustreznost ReSNV iz leta 2001, ki ni bila dopolnjena pravočasno in skladno s spremembami v strateškem in varnostnem okolju, pri čemer je treba izpostaviti predvsem članstvo RS v Natu in EU ter spremembe na področju virov ogrožanja. Nova resolucija, ki odraža omenjene spremembe, je bila sprejeta šele leta 2010, to je po šestih letih aktivnega članstva RS v omenjenih organizacijah.

Na področju dolgoročnega planiranja je bilo izpostavljeno, da so bili takratni dolgoročni planski dokumenti preveč podrobni, saj so obsegali tudi letne projekcije obrambnih izdatkov, kadrov in opreme. V obdobju pred uvedbo Pravilnika o planiranju na MO v letu 2005 in pred natančno opredelitvijo hierarhije dokumentov so

imeli namreč dolgoročni dokumenti deloma tudi vlogo sedanjih srednjeročnih obrambnih programov. Zaradi navedenih razlogov je predvsem v zadnjih letih, ko so se drastično spremenile razmere na področju obrambnih virov, nastal precejšen razkorak med kadrovskimi in finančnimi plani ter njihovo dejansko realizacijo.

Ena izmed večjih pomanjkljivosti Pravilnika o planiranju na MO iz leta 2005 je bila njegova usmerjenost predvsem v eno plansko disciplino (planiranje sil), saj ni v ustreznem obsegu zajemal tudi vseh ostalih področij planiranja, ki sooblikujejo celovit sistem in proces planiranja ter vzpostavljanja zmogljivosti. Pri oblikovanju trenutno veljavnih dokumentov se je že upoštevalo priporočilo o širšem razumevanju področja vzpostavljanja zmogljivosti, ki se za razliko od preteklosti poleg vojaških zmogljivosti nanaša tudi na nevojaške zmogljivosti v obrambnem resorju in izven njega. Te zmogljivosti namreč v kontekstu celostnega pristopa k mednarodnim operacijam in misijam pridobivajo vedno večji pomen.

Eden izmed še vedno aktualnih izzivov je povezati obrambno planiranje (vzpostavljanje zmogljivosti) ter operativno načrtovanje (uporaba in delovanje zmogljivosti), ki še vedno nista povezana v zadostni meri, zaradi česar je oteženo zagotavljanje še večje učinkovitosti delovanja sil in zmogljivosti v okviru obrambnega sistema.

V SPOR 2009 je bilo izpostavljeno, da aktivnosti v okviru posameznih planskih disciplin potekajo v različnih organizacijskih enotah MO. Pravilnik iz leta 2005 je povezoval in koordiniral predvsem delo organizacijskih enot v procesu planiranja sil, medtem ko so potrebni dodatni naporji tudi na področju koordinacije planskega dela organizacijskih enot v ostalih planskih disciplinah.

Pri analizi takrat veljavnih strateških in planskih dokumentov je bilo ugotovljeno, da RS v svoje strateške in planske dokumente le deloma vključuje določila, ki izhajajo iz različnih dokumentov Nata in EU ter jih je kot članica obeh organizacij sprejela tudi RS. Med ključne dokumente spadajo predvsem Strateški koncept Nata, Celostne politične smernice Nata, Ministrske smernice Nata, Projekt mnogoterih prihodnosti, Evropska varnostna strategija ter Dolgoročna vizija razvoja zmogljivosti EU.

Poleg tega je bilo izpostavljeno, da zaradi določenih vsebinskih neskladnosti in nepovezanosti med dolgoročnimi, srednjeročnimi in kratkoročnimi planskimi dokumenti v fazi poročanja in vrednotenja (kontroling) prihaja do težav pri pripravi

poročil o realizaciji veljavnih planskih dokumentov, zato se zmanjša aktualnost in verodostojnost tovrstnih poročil (SPOR 2009, 37–38).

Izhodišča za nadaljnji razvoj obrambnega planiranja

V povezavi z ugotovitvami SPOR 2009 na področju obrambnega planiranja so bila na MORS oblikovana izhodišča za nadaljnji razvoj obrambnega planiranja. Realizacija le-teh naj bi v končni fazi pripomogla k odpravi ugotovljenih pomanjkljivosti in k realizaciji ustreznih predlaganih rešitev.

Ena izmed ključnih nalog je bila preusmeriti takratni sistem obrambnega planiranja iz obstoječega planiranja sil v širši sistem planiranja zmogljivosti, ki približno enakomerno povezuje vsa področja planiranja. Na področju vzpostavitve zmogljivosti je bilo treba zagotoviti še višjo stopnjo učinkovitosti, ki se nanaša predvsem na (1) pravočasno vzpostavitev zmogljivosti, (2) ustrezno popolnjenost in opremljenost zmogljivosti, (3) učinkovito in racionalno rabo odobrenih finančnih virov ter (4) upoštevanje zahtev Nata in EU pri vzpostavljanju zmogljivosti.

Izoblikovano je bilo priporočilo, da je treba pri pripravi novih strateških in planskih dokumentov (ReSNV, ReSDPROSV in SOPR) večji poudarek nameniti izboljšanju sledljivosti odločitev in usmeritev v posameznih dokumentih (od splošnega h konkretnemu) ter s tem zagotoviti večjo sledljivost uresničevanja razvojnih ciljev. Vsi strateški in planski dokumenti morajo odražati tudi sprejete zaveze in ambicije, ki jih je RS sprejela v okviru Nata in EU (SPOR 2009, 38–39). Navedena priporočila so se že upoštevala pri pripravi nove ReSNV (potrjena 2010), ReSDPROSV 2025 (potrjena 2010), Obrambne strategije (potrjena 2012) ter pri pripravi SOPR za obdobje 2013–2018.

Poleg tega je prišlo do sprememb v sistemu obrambnega planiranja Nata, ki se je spremenil v smeri (1) večje povezanosti različnih disciplin obrambnega planiranja s ciljem večje učinkovitosti, (2) celovitega pristopa oziroma izboljšanja sodelovanja različnih resorjev pri razvoju zmogljivosti ter (3) harmonizacije obrambnega planiranja med Natom in EU s ciljem zmanjševanja podvajanj ter večjo možnostjo skupnega (so)delovanja.

Z namenom uskladitve navedenih sprememb na ravni zavezništva z nacionalnim sistemom obrambnega planiranja je bil oblikovan in potrjen tudi nov Pravilnik o obrambnem planiranju na MO. S tem so bili ustvarjeni pogoji za tesnejšo povezanost

vseh planskih disciplin, jasnejšo razmejitve pristojnosti in odgovornosti na ravni planiranja, na ravni izvedbe planov ter poročanja in vrednotenja. Nov pravilnik je uvedel planiranje, ki temelji na zmogljivostih, jasneje razmejuje odgovornosti ter omogoča boljšo koordiniranost dela med vsemi pristojnimi organizacijskimi enotami MO ter odpravlja podvajanja v procesu obrambnega planiranja (Ministrstvo za obrambo RS 2010a, 12; SPOR 2009, 39).

Poseben poudarek je bil v izhodiščih namenjen krepitvi usklajevanja in sodelovanja z drugimi resorji na področju vzpostavitve različnih nevojaških zmogljivosti in njihove souporabe z vojaškimi zmogljivostmi tako na ozemlju RS kot tudi v tujini (SPOR 2009, 39).

Kritičen razmislek

V RS nam je kljub relativno kratkemu obdobju predhodnega sodelovanja v Natovih strukturah in kasneje polnopravnega članstva uspelo dokaj dobro uskladiti nacionalni sistem z zavezniškim sistemom obrambnega planiranja. Na področju usklajevanja predstavlja enega izmed večjih kvalitativnih preskokov zagotovo sprejetje novega Pravilnika o obrambnem planiranju v MO leta 2012, ki je odpravil večino pomanjkljivosti pravilnika iz leta 2005, ter njegova implementacija v praksi, predvsem v procesu oblikovanja ključnih planskih dokumentov.

Tako so bili uvedeni ustrezni formalni pogoji za uvedbo učinkovitega in ciljno usmerjenega obrambnega planiranja. Nacionalni sistem obrambnega planiranja je danes neposredno povezan s sistemom planiranja na ravni Nata, njuna medsebojna prepletenost in soodvisnost sta najbolj opazni pri aktivnostih v okviru srednjeročnega planskega obdobja. Bistvena prednost novega pravilnika je, da uvaja planiranje na osnovi zmogljivosti, ki v sodobnem mednarodnem varnostnem okolju, v katerem so prisotne raznovrstne in številne pojavne oblike groženj in tveganj, edino zagotavlja dovolj dobre, oprijemljive in ustrezne rezultate za učinkovito soočanje z njimi.

Pri pripravi večine trenutno veljavnih planskih dokumentov so bila za razliko od preteklosti v zadostni meri upoštevana tudi določila relevantnih dokumentov Nata in tudi EU, ki jih je RS sprejela kot članica obeh organizacij.

V zadnjih treh letih je razviden opazen napredek pri upoštevanju nekaterih načel planiranja, ki so prvič formalno zapisana tudi v novem pravilniku, za katerega upam in pričakujem, da ne bo samo začasne narave. Največji napredek je bil v tem obdobju

dosežen v povezavi z načeli transparentnosti, povezanosti posameznih področij obrambnega planiranja ter stopničenja, ki predstavlja prenos strateških političnih odločitev s področja obrambe iz hierarhično višjih dokumentov v izvedbene akte.

Zaenkrat lahko pogojno pozitivno ocenimo tudi trenutni napredek pri upoštevanju načela drsnosti. Od leta 2010 dalje so bili namreč sprejeti oz. potrjeni vsi ključni dokumenti s področja obrambnega planiranja. V skladu s tem načelom jih bo treba redno pregledovati in dopolnjevati z vidika njihove vsebinske ustreznosti. Ob upoštevanju Pravilnika o planiranju bi morala biti nova ReSDPROSV in SOPR oblikovana in sprejeta skladno z naslednjo okvirno časovnico: ReSDPROSV v letih 2014 in 2018 ter SOPR v letih 2015, 2017 in 2019. Poleg tega je treba nove dokumente oblikovati vsakokrat, ko nastopijo take okoliščine, ki zahtevajo spremembo dolgoročnih okvirjev za razvoj in vzpostavitev obrambnih zmogljivosti.

Na podlagi izkušenj, ki sem si jih pridobil znotraj sistema obrambnega planiranja, lahko upravičeno sklepam, da navedeni dokumenti ne bodo potrjeni v predvidenih okvirnih rokih, pri čemer večje tveganje predstavlja nepotrjevanje srednjeročnih obrambnih programov. Po mojem mnenju težava v tem primeru ne bo na strani obrambnih planerjev ter ostalih strokovnih delavcev, ki sodelujejo v sistemu in procesu planiranja, temveč na strani političnih odločevalcev v vrhu MORS in v Vladi RS.

Na tej točki se strinjam s Šavcem, generalnim direktorjem Direktorata za obrambno politiko (2011, 6), ki je med intervjujem jasno izpostavil, da je glavni problem pri potrjevanju planskih dokumentov pomanjkanje politične volje, prelaganje politične odgovornosti ter pomanjkanje konsistentne državotvorne politike. Omenjeno problematiko potencira tudi slabo izražen interes nekaterih dosedanjih vlad do razvoja obrambnega sistema ter včasih celo širok političen interes za oslabitev obrambnega sistema. To se odraža v politično šibkem ministru za obrambo, ki svojega političnega preživetja v prid razvoja zmogljivosti obrambnega sistema praviloma ni pripravljen žrtvovati.

Dodaten dejavnik, ki govori v prid dejstvu, da dokumenti najverjetneje ne bodo potrjeni skladno s predvideno časovnico, je tudi »varovalka«, ki je vključena v Pravilnik o planiranju v MO in jo pri opredelitvi časovnega obdobja izdelave določenega dokumenta predstavlja beseda »praviloma«. To pomeni, da morajo biti

dokumenti praviloma oblikovani, npr. vsake dve ali štiri leta, ter da se lahko zaradi te varovalke pojavi zamik pri oblikovanju in potrjevanju dokumentov. Obstoj varovalke v pravilniku ni sporen, sporno bi bilo njeno prekomerno izkoriščanje, ki bi ga lahko izrabljali politiki in politične elite kot izhod v sili za prelaganje politične odgovornosti, o čemer sem pisal že v zgornjem odstavku. Dokončno oceno v povezavi z večjim upoštevanjem načela drsnosti bo tako mogoče podati šele v naslednjih letih, ko bo razvidno, ali so bili dokumenti tudi dejansko potrjeni v predvidenih časovnih rokih.

Precej možnosti za napredek kljub vsem pozitivnim spremembam ostaja pri upoštevanju načel prilagodljivosti, selektivne specializacije, učinkovitosti ter uravnoveženosti. Sistem obrambnega planiranja namreč še vedno ni sposoben učinkovito predvideti oz. zaznati vseh sprememb pri ključnih planskih parametrih ter jih pravočasno in smiselno implementirati v relevantne planske dokumente. Določen del izziva tako na eni strani predstavlja vedno večje število parametrov, ki jih je treba upoštevati pri planiranju, ter na drugi strani zapletenost in dolgotrajnost postopkov, potrebnih za vnos zaznanih sprememb v obstoječe dokumente oz. za oblikovanje vsebinsko povsem novih dokumentov. Pričakujemo lahko, da bo izpostavljena problematika v prihodnjem obdobju postajala vedno bolj evidentna in pereča.

Zaradi še vedno trajajoče gospodarske in finančne krize, ki se v veliki meri odraža v omejenih obrambnih proračunih, bo v prihodnjem obdobju večji poudarek najverjetneje namenjen upoštevanju načela selektivne specializacije. Le-ta predvideva fokusiranje na razvoj tistih zmogljivosti, ki največ prispevajo k doseganju in izpolnjevanju ciljev in namenov obrambnega sistema. S tem sta povezani tudi načeli učinkovitosti in uravnoveženosti, ki predvidevata vzpostavitev zmogljivosti v realnih rokih, namensko in smotrno porabo obrambnih virov ter iskanje uravnoveženega razmerja med posameznimi kategorijami zmogljivostmi, z namenom doseganja čim večjega učinka glede na razpoložljive obrambne vire, kar predstavlja tudi eno izmed predpostavk koncepta pametne obrambe.

Na tem mestu je smiselno izpostaviti tudi zanimiv primer, ki dokazuje nekonsistentnost slovenske politike in posledično tudi obrambnega planiranja. Poslanci v Državnem zboru in ministri v Vladi RS so namreč v preteklosti že večkrat vehementno in z veliko večino glasov potrjevali planske dokumente, ki so predvidevali določeno nominalno in/ali realno rast obrambnih izdatkov RS ter celo

težili k doseganju ravni 2 % BDP, kar je predstavljalo (nerealno) osnovo obrambnim planerjem pri nadaljnjem planiranju razvoja obrambnih zmogljivosti. Paradoks je, da so potem ti isti poslanci in ministri v okviru postopkov rebalansa državnega proračuna prav tako vehementno glasovali za ukrepe, ki so drastično in neprimerljivo z ostalimi resorji zmanjšali obseg obrambnega proračuna, kar seveda nikakor ni bila voda na mlin konsistentnemu in realnemu obrambnemu planiranju.

V RS je MO odgovorno za koordinacijo in pripravo vseh ključnih planskih dokumentov na obrambnem področju, z delno izjemo ReSNV. V praksi se je izkazalo, da se na MORS z obrambnim planiranjem resno ukvarjajo predvsem v Direktoratu za obrambno politiko in v Sektorju J-5 na Generalštabu SV, ki imata tudi sicer največ pristojnosti ter nalog v sistemu in procesu obrambnega planiranja. Na številnih sestankih v povezavi s planiranjem sem vse prevečkrat dobil občutek, da ostali državni resorji ter notranje organizacijske enote in organi v sestavi MO dojemajo to področje kot nekakšno »nujno zlo« v okviru svojega delovnega procesa ter mu ne posvečajo takšne pozornosti, kot bi si jo zaradi svoje kompleksnosti in ključnega pomena za razvoj učinkovitega obrambnega sistema vsekakor zaslužil. To je bilo nemalokrat razvidno tudi pri udeležbi na sestankih, saj so bili predstavniki teh resorjev, enot in organov običajno strokovnjaki z nižjimi uradniškimi nazivi in nižjimi vojaškimi čini, kar samo po sebi seveda ni nobena težava. Problem je nastal, ker ti strokovnjaki niso imeli pooblastila svojih matičnih enot in organov za sprejemanje zavezujočih odločitev, kar je seveda v določeni meri otežilo in predvsem upočasnilo proces planiranja. Odnos nekaterih enot in organov do planiranja se je običajno odražal tudi v njihovih nekakovostnih in včasih celo neuporabnih prispevkih za gradiva, ki so nastajala v procesu planiranja in s katerimi smo se potem morali ukvarjati obrambni planerji v okviru Sektorja za strateško planiranje znotraj Direktorata za obrambno planiranje. Občasno se je dogajalo, da so nekatere organizacijske enote in organi svoj prispevek pripravili z uporabo načina »kopiraj in prilepi« iz njihovega prispevka preteklih let, pri čemer so nato samo ustrezno spremenili letnice in ostale časovne roke. Nezainteresiranost enot in organov za področje planiranja je bila v določeni meri verjetno posledica njihovega neznanja in nezavedanja pomena obrambnega planiranja, zelo verjetno je na to vplival tudi precejšen obseg aktivnosti v procesu planiranja, ki se zaradi nezadostne politične volje in stalno spreminjajočih parametrov niso odrazile v potrditvi dokumentov pri

pristojnih organih. Če lahko nezainteresiranost nekaterih enot in organov za področje obrambnega planiranja v določenem smislu pogojno še razumemo, ne moremo tega tolerirati pri vodilnih strokovnjakih in politikih na MO. Kljub temu se je nezainteresiranost v preteklih letih pogosto izkazala za realnost prav pri njih, saj področje planiranja ni bilo vedno podprto z razumevanjem, usmeritvami ter predvsem jasnimi odločitvami, ki bi prihajale z vrha ministrstva in bi planiranju zagotovila ustrezno težo in pomen ter ustrezno stopnjo legitimnosti znotraj obrambnega sistema.

Poleg naštetega po mojem mnenju ne smemo mimo človeškega faktorja, ki je na žalost v (pre)veliki meri vplival in verjetno tudi še vpliva na kakovost obrambnega planiranja na MO. Dobršen del strokovnjakov s tega področja sicer poseduje zadostno in kvalitetno znanje, poleg tega so se pripravljene stalno učiti in nadgrajevati svoje znanje ter učinkovito delati bodisi individualno bodisi v skupini. Kljub temu se tako kot na vsakem drugem področju tudi tu pojavljajo določene anomalije, ki niso v prid nadaljnjemu kvalitativnemu razvoju obrambnega planiranja. Pri tem imam v mislih predvsem avtoritativnost in v določeni meri tudi neznanje določenega (vodilnega) kadra tako v okviru civilnega dela MO kot tudi na GŠSV, ki ni želel sprejeti ali vsaj preučiti strokovnega mnenja svojih sodelavcev oz. podrejenih uradnikov in častnikov, čeprav je bilo le-to podprto s trdnimi argumenti. Pojavljali so se tudi primeri namernega zaviranja prenosa znanja s starejših uradnikov na mlajše uradnike s krajšim delovnim stažem, ker jih je očitno skrbel morebiten uspeh in karierni napredek pri mlajših sodelavcih. Vsemu temu lahko dodamo še nekatere druge negativne dejavnike, med katerimi naj omenim samopromocijo nekaterih nadrejenih uradnikov, ki so neupravičeno predstavljali delo svojih podrejenih kot svoje lastno ter zadrževali in prikrivali informacije. Med negativnimi dejavniki so tudi banalni primeri, kot so na primer neznanje angleškega jezika nekaterih uradnikov (tudi tistih z visokimi nazivi) ter s tem nezmožnost in nepripravljenost za proučevanje Natovih dokumentov, pogoste fluktuacije kadra, redke priložnosti za kvalitetne oblike izobraževanja ali zaustavljene možnosti napredovanja uradnikov, ki pa niso veljale za osebe s političnimi povezavami, pogoste so bile tudi razlike v obsegu delovnih nalog in s tem povezani slabši odnosi med zaposlenimi. Vsi navedeni dejavniki so zagotovo vplivali in še vplivajo na nižjo stopnjo motivacije pri strokovnih delavcih, kar vsekakor prispeva k temu, da se področje obrambnega planiranja na MO razvija počasneje, kot bi se sicer lahko.

Primerno je, da ta zapis končam s pozitivnim razmišljanjem, saj se načeloma tudi sam strinjam z Mikužem in Šavcem (2011, 61), ki menita, da sedanji strateški politični in usmerjevalno-planski dokumenti predstavljajo relativno dobro podlago za nadaljnji razvoj obrambnega sistema, pri čemer se je treba zavedati, da bo zastavljene cilje mogoče doseči s krepitvijo konsistentne obrambne politike in planiranja, ki morata biti podprta z ustreznimi viri. K temu bi dodal, da se kljub vsem navedenim pozitivnim spremembam ne smemo slepiti, da na področju obrambnega planiranja in vzpostavljanja zmogljivosti v RS in na MORS vse aktivnosti potekajo skladno s sprejetimi normami in pričakovanji ter da na tem področju ne obstaja več prostora za napredek. Nasprotno, nadaljnji napredek je nujen, njegov tempo je odvisen predvsem od obrambnih planerjev samih ter seveda tudi od prihodnjega razumevanja in podpore političnih odločevalcev za to področje.

6 VPLIV VKLJUČENOSTI RS V SISTEM OBRAMBNEGA PLANIRANJA NATA NA RAZVOJ ZMOGLJIVOSTI OBRAMBNEGA SISTEMA

6.1 VKLJUČENOST RS V SISTEM OBRAMBNEGA PLANIRANJA NATA

6.1.1 Pregled sodelovanja RS pri obrambnem planiranju Nata pred polnopravnim članstvom

V obdobju od izražene želje in interesa za članstvo v Natu do samega polnopravnega članstva je RS naredila precej korakov in preskočila kar nekaj zahtevnih ovir. Začetki segajo v leto 1994, ko se je Slovenija med prvimi vključila v Partnerstvo za mir⁴⁰ in še v istem letu postala pridružena partnerica v Severnoatlantski skupščini (*North Atlantic Assembly*). V letu 1995 je nadgradila sodelovanje z Natom z vključitvijo v Proces planiranja in ocenjevanja (*Planning and Review Process*), ki je postal eno izmed ključnih orodij približevanja in prilagajanja zavezništvu (Ministrstvo za zunanje zadeve RS 2004; Šavc 2009, 52).

Proces planiranja in ocenjevanja je bil ponujen partnericam kot izbirna možnost in je temeljil na Natovih dolgoletnih izkušnjah pri obrambnem planiranju. V svojem bistvu je bil dvoletni proces s tako dvostranskimi kot tudi večstranskimi elementi. Za vsak dvoletni cikel planiranja so se partnerice, ki so želele sodelovati v tem procesu, obvezale, da bodo zagotovile podatke o različnih področjih, vključno z njihovo obrambno politiko, razvojem na področju demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami, nacionalno politiko za sodelovanje v okviru Partnerstva za mir ter ustreznimi finančnimi in gospodarskimi načrti. Omenjene podatke so posredovale Natu kot odgovor na vprašalnik o celoviti interoperabilnosti v okviru Partnerstva za mir, poleg tega so pripravile tudi izčrpen pregled tistih oboroženih sil, ki so jih bile pripravljene dati na voljo za sodelovanje v okviru tega partnerstva. Na podlagi prejetih odgovorov so v Natu oblikovali oceno planiranja za vsako partnerico in pripravili sklop ciljev partnerstva, na podlagi katerih so določili ukrepe, ki jih je morala izvesti vsaka izmed partneric, da bi bile njene oborožene sile sposobne delovati skupaj z oboroženimi silami držav članic zavezništva. Po dvostranskih in večstranskih posvetovanjih sta zavezništvo in zainteresirana partnerska država skupaj potrdila oceno planiranja ter

⁴⁰ Jelušič (2009, 8) meni, da bi lahko sodelovanje RS v okviru Partnerstva za mir razumeli kot aktivno čakalnico za polnopravno članstvo v zavezništvu.

cilje interoperabilnosti, čemur je sledila priprava enotnega poročila, ki je vseboval ključne podatke glede dogovorjenih ocen in razpoložljivih sil. Poročilo so potrdili predstavniki vseh zaveznic in partneric, ki so sodelovali v procesu, z njim so seznanili tudi Evroatlantski partnerski svet (*Euro-Atlantic Partnership Council*) (*Nato Office of Information and Press* 2001, 72–73).

Ta proces v veliki meri posnema proces planiranja v zavezništvu, le da je v določeni meri prilagojen partnerskim državam. Sodelovanje v Procesu planiranja in ocenjevanja je odlična predpriprava na proces sprejemanja ciljev in ocenjevanje nacionalnih dosežkov v okviru sistema kolektivnega planiranja, ki v okviru Procesu planiranja in ocenjevanja še v celoti temelji na prostovoljnih zavezah. V večini primerov sodelovanje v tem procesu razgali nekonsistentnost nacionalnih ciljev in odstopanja od sprejetih rokov (Šavc 2009, 52).

Poleg tega je RS v letu 1996 oddala tudi svoj prvi Individualni partnerski program, ki se je nanašal na obdobje dveh let in je vseboval izjave o političnih ciljih države v okviru Partnerstva za mir, vojaških in drugih sredstvih, namenjenih temu partnerstvu, širših ciljih sodelovanja med partnerico in zavezništvom na različnih področjih ter specifičnih dejavnostih, ki naj bi jih uresničili na vsakem izmed področij sodelovanja v okviru Individualnega partnerskega programa (Ministrstvo za zunanje zadeve RS 2004).

Države članice Nata so leta 1999 na vrhu v Washingtonu sprejele Akcijski načrt za članstvo, v katerega se je s sprejemom Letnega nacionalnega programa za izvajanje tega načrta za leti 1999–2000 vključila tudi RS. Akcijski načrt za članstvo je bil najpomembnejše vodilo, ki je državam kandidatkam omogočal kvalitetne, organizirane, pregledne in vsestranske priprave na članstvo. Kandidatke so se v izvajanje Akcijskega načrta za članstvo vključile na podlagi lastne odločitve, kar jim je omogočalo, da odnose z zavezništvom in dinamiko približevanja prilagodijo svojim realnim potrebam in interesom. Letni nacionalni programi za realizacijo akcijskega načrta so obsegali različna področja, in sicer (1) politično-ekonomsko, (2) obrambno-vojaško, (3) področje virov, (4) področje varnosti in (5) področje pravnih zadev. Akcijski načrti so kandidatkam poleg splošnih meril ponujali še listo aktivnosti, s katere so lahko izbrale tiste elemente, za katere so menile, da so uresničljivi in hkrati tudi najpomembnejši za njihovo dejavnost na poti približevanja zavezništvu. Letne programe je država vsako leto posodobila in po potrebi dopolnila. Pri tem je treba

opozoriti, da sodelovanje v Akcijskem načrtu za članstvo ni zagotavljalo članstva v Natu in tudi sam načrt ni bil le preprost spisek zahtev, ki so jih morale izpolniti kandidatke. Nesporno drži, da je bil uspešno in učinkovito izveden načrt pomemben dejavnik ocene pripravljenosti posameznih kandidatk za članstvo (Urad vlade za informiranje 2004a). Ključno je bilo, da je bila država pripravljena na delitev vlog, tveganj, odgovornosti, ugodnosti in bremen skupne varnosti ter kolektivne obrambe, prevzem strategije zavezništva, zagotavljanje sil in zmogljivosti ter pripravljena nameniti zadostna proračunska sredstva za uresničevanje svojih obveznosti (Krek 2011, 29).

RS je v okviru Akcijskega načrta za članstvo pripravila štiri letne načrte, in sicer za obdobja 1999–2000, 2000–2001, 2001–2002 in 2002–2003. Načrti so bili pripravljene na osnovi poročil Nata o napredku Slovenije in ob upoštevanju že pridobljenih individualnih izkušenj pri njihovi implementaciji kakor tudi ocen, priporočil in opozoril predstavnikov Nata ter držav članic (Urad vlade za informiranje 2004a).

Šavc (2009, 53) meni, da so bile izkušnje in znanje, ki si jih je RS pridobila v okviru Procesu planiranja in ocenjevanja ter Akcijskega načrta za članstvo ključnega pomena in odlična priprava za vstop v Nato ter tudi za vodenje nacionalne transformacije. Kljub temu bi lahko bistveno bolje izkoristili različna orodja in prednosti, ki so nam bila na voljo zaradi sodelovanja v teh procesih.

Po pozitivnem izidu referendumu o članstvu RS v zvezi Nato je takratni minister za zunanje zadeve dr. Dimitrij Rupel marca 2003 poslal generalnemu sekretarju zveze Nato lordu Georgeu Robertsonu pismo, v katerem RS izraža željo za pristop k Severnoatlantski pogodbi in potrjuje svojo pripravljenost ter zmožnost za spoštovanje političnih in vojaških obveznosti in zavez, ki izhajajo iz Severnoatlantske pogodbe ter Strateškega koncepta zavezništva (Urad vlade za informiranje 2003; Ministrstvo za zunanje zadeve RS 2003a).

Ena izmed obveznosti oziroma bolj rečeno prednosti je tudi polnopravno sodelovanje v kolektivnem sistemu in procesu obrambnega planiranja zavezništva, v katerega je RS kot povabljen država vstopila že v začetku leta 2003, ko se je na sedežu Nata v Bruslju udeležila zasedanja Odbora za pregled obrambe. Z udeležbo na tem zasedanju je Slovenija vstopila v Natov klub obrambnega planiranja, čeprav v tistem trenutku v realizacijo še ni prejela zahtevnih Natovih ciljev sil. Predmet razprave je bil pregled

obrambnih načrtov RS, ki so jih predstavniki Nata ocenili kot »pomemben korak v pravo smer« (Grizold 2005, 103).

Državni zbor RS je v začetku leta 2004 sprejel Zakon o ratifikaciji Severnoatlantske pogodbe, naša država je uradno postala polnopravna članica Nata 29. marca 2004, ko je predstavnik vlade depozitarju v Washingtonu predal ratifikacijsko listino (*ibidem*). S članstvom v Natu je RS vstopila v sistem kolektivne obrambe⁴¹ in si s tem tudi zagotovila največjo možno stopnjo nacionalne varnosti, hkrati je nase prevzela tudi pravičen delež bremena pri zagotavljanju kolektivne obrambe (načelo *Fair Burden Sharing*). Ta zaveza se nanaša predvsem na (1) prispevanje v skupne proračune Nata, (2) razvoj in zagotavljanje deleža zmogljivosti v obliki paketov ciljev sil oziroma ciljev zmogljivosti Nata ter (3) sodelovanje v Natovih operacijah in misijah (Vlada RS 2010, 25).

6.1.2 Pregled vključenosti RS v Natov proces obrambnega planiranja po polnopravnem članstvu

Že večkrat je bilo izpostavljeno, da je proces obrambnega planiranja v Natu izredno kompleksen in zahteven, v kar so se lahko prepričali tudi tisti organi in posamezniki iz obrambnega sistema, ki so se po polnopravnem članstvu RS v zavezništvu v polni meri vključili v delovne procese na tem področju. V tem podpoglavju bom predstavil strnjen, a kljub temu celovit pregled dosedanje vključenosti RS v proces planiranja Nata, s čimer bom bralcem poskusil orisati aktivnosti naše države v omenjenem procesu.

RS je bila takoj po vstopu v zavezništvo vključena v proces sprejemanja prvega paketa ciljev Nata 2004, ki je zajemal 44 ciljev, med katerimi sta bili ključni zmogljivosti bataljonska bojna skupina ter bataljon JRKBO. Potrjeni paket ciljev sil je bil osnova za oblikovanje ReSDPROSV iz leta 2004 in prvega SOPR za obdobje od 2005–2010 (Vlada RS 2010, 24). Poleg tega je Slovenija v tem letu prvič pripravila odgovore na vprašalnik Nata o obrambnem planiranju (*Defence Planning Questionnaire – DPQ*), ki je obsegal oceno stanja obrambnega sistema v letu 2004,

⁴¹ Grizold (2005, 92) upravičeno trdi, da je del nove identitete Nata po koncu hladne vojne tudi njegov prehod iz organizacije za kolektivno obrambo v varnostno skupnost, ki združuje članice na temelju razumevanja kompleksne strukture mednarodnega varnostnega okolja. To razumevanje varnosti ne vključuje le vojaških, ampak tudi politične, gospodarske, družbene, okoljske in druge razsežnosti.

opis obrambne politike, oceno izvedljivosti ciljev sil ter podrobne plane za njihovo realizacijo v obdobju od leta 2005 do 2010 (Ministrstvo za obrambo RS 2005, 9).

Naslednje leto so bili na Ministrstvu za obrambo oblikovani odgovori na DPQ, naša država je od Nata prejela osnutek novega paketa ciljev sil Nata 2006 (Ministrstvo za obrambo RS 2006, 12).

Junija 2006 je RS kot prva država izmed takratnih sedmih novih članic zavezništva gostila Natov Odbor za pregled obrambe (*Defence Review Committee*). V okviru obiska so se člani odbora podrobneje seznanili z razvojem SV in obrambnega sistema kot celote (Ministrstvo za obrambo RS 2007, 9). Istega meseca so obrambni ministri držav članic Nata potrdili nove pakete ciljev sil. Paket ciljev sil 2006 za RS je zajemal 54 ciljev in je bil tako precej obsežnejši in zahtevnejši od ciljev sil Nata 2004. Kot ključne zmogljivosti so bile identificirane dve (srednji) bataljonski bojni skupini ter finančno in zmogljivostno precej zahteven bataljon JRKBO ter precej drugih podpornih zmogljivosti. Potrjen paket ciljev sil Nata 2006 za RS je predstavljal eno izmed ključnih podlag za oblikovanje SOPR 2007–2012 (Ministrstvo za obrambo RS 2007, 13; Vlada RS 2010, 24). Na osnovi SOPR 2007–2012 je bil podobno kot leta 2004 oblikovan odgovor na DPQ, ki je zajemal obdobje od leta 2007 do 2016. Odgovor je vseboval poročilo o uresničevanje obrambne politike, poteku in načrtih realizacije sprejetih ciljev sil, planiranih časovnih spremembah strukture sil SV, načrte opremljanja, načrte plačil za glavno opremo ter strelivo in načrte v povezavi s kadrovske in finančnimi viri (Ministrstvo za obrambo RS 2007, 13). Decembra 2006 so na MO potekali tristranski pogovori med predstavniki ministrstva ter Natovimi predstavniki iz Mednarodnega sekretariata, Mednarodnega vojaškega štaba in Zavezniškega poveljstva za transformacijo. Izhodišča za pogovore so predstavljali odgovori RS na DPQ. Namen pogovorov je bil pregled obrambnih planov in načrtov vzpostavljanja zmogljivosti, ki jih je RS razvijala v tistem obdobju, predvsem z vidika njihove usklajenosti z zahtevami Nata. Predstavniki Natove skupine so v okviru pogovorov pozitivno ocenili srednjeročne načrte (SOPR 2007–2012) ter zavzetost RS za implementacijo Natovih ciljev sil in s tem povezanim razvojem zmogljivosti za zavezništvo (Ministrstvo za obrambo RS 2007, 14).

Proces pregleda obrambe se je nadaljeval maja 2007 na sedežu Nata v Bruslju, kjer je bila na večstranskem sestanku Odbora za pregled obrambe na podlagi odgovorov na DPQ ter tristranskih pogovorov potrjena ocena obrambnega planiranja za RS. Ocena

se je nanašala predvsem na obstoječe in planirane zmogljivosti, ki jih je RS razvijala za potrebe Nata. Na omenjenem sestanku je bil izpostavljen pozitiven napredek preoblikovanja obrambnega sistema RS, ki se je kazal predvsem v uresničevanju zastavljenih razvojnih ciljev obrambnega sistema, razvoju zmogljivosti, ki jih je RS sprejela kot obveznost do Nata, ter uspešnem sodelovanju RS v operacijah kriznega odzivanja. Ocena za RS je bila vključena v Splošno poročilo zavezništva, ki so ga potrdili obrambni ministri na junijskem ministerialu. RS je junija 2007 prejela nov paket predlogov ciljev sil Nata 2008 za RS, ki so zajemali desetletno plansko obdobje do leta 2018. Na MO je bila izvedena analiza njihove sprejemljivosti, ki je bila osnova za pogajanje z Natom na skupnem posvetovalnem srečanju o predlogih ciljev sil 2008 za RS, ki je potekalo oktobra 2007 na MO.

Na podlagi sklepov omenjenega srečanja so bili predlogi dopolnjeni ter junija 2008 uradno potrjeni s strani obrambnih ministrov Nata na zasedanju Odbora za obrambno planiranje v Bruslju. Na podlagi sprejetega paketa ciljev sil Nata 2008 RS planira sile in zmogljivosti, ki jih Nato potrebuje za izvajanje svojega poslanstva na podlagi konsenza vseh svojih članic (Ministrstvo za obrambo RS 2008, 13). Zadnji paket ciljev sil Nata za RS obsega 37 ciljev in je med drugim predstavljal tudi eno izmed ključnih podlag za pripravo predloga SOPR 2009–2014, ki je bil umaknjen iz vladnega postopka, ter oblikovanje osnutka SOPR 2011–2016. Ključne zmogljivosti novega paketa ciljev sil Nata so ostale dve bataljonski bojni skupini (lahka in srednja) ter bataljon JRKBO (Vlada RS 2010, 24). V letu 2008 je bil ponovno oblikovan odgovor na DPQ, ki je bil julija 2008 posredovan v Bruselj. Odgovor je kot običajno vključeval oceno stanja, opis obrambne politike, oceno izvedljivosti ciljev sil in podrobne načrte za njihovo realizacijo (Ministrstvo za obrambo RS 2009, 12).

Natov pregled obrambe se je nadaljeval februarja 2009, ko so na MO zopet potekali tristranski pogovori med predstavniki ministrstva ter Natovimi predstavniki iz Mednarodnega sekretariata, Mednarodnega vojaškega štaba in Zavezniškega poveljstva za transformacijo. Natovi strokovnjaki so na teh pogovorih predstavili predhodno analizo odgovorov na vprašalnik. Cilj sestanka je bil predvsem razrešitev odprtih dilem v povezavi z obrambnim planiranjem v RS, poleg tega so predstavniki zavezništva v okviru teh pogovorov dobili tudi natančnejši vpogled v nacionalne plane. Na posvetu je bil oblikovan osnutek ocene obrambnega planiranja, ki je predstavljal osnovo za večstranski sestanek med državami članicami Nata in

predstavniki RS ter je potekal maja v Bruslju. Na njem so države članice Nata potrdile oceno planiranja za RS, ki je bila nato vključena v skupno poročilo zavezništva. Skupno poročilo so potrdili obrambni ministri na junijskem ministerialu. Iz njega je bilo razvidno, v kolikšni meri je Nato kot celota sposoben zagotavljati sile in zmogljivosti za doseganje v letu 2006 politično sprejetih Natovih ravni ambicij.

V letu 2010 je Nato pristopil k izvajanju novega cikla pregleda planiranja obrambnih zmogljivosti. Le-ta se je pričel z oblikovanjem DPCS, ki zbira podatke o nacionalnih, večnacionalnih in kolektivnih načrtih in politikah za izpolnitev njihovih dodeljenih ciljev. Poleg tega zbira tudi podatke nacionalnih finančnih načrtov, o obsegu nacionalnih vojaških sil in s tem povezanih zmogljivosti ter tudi podatke o relevantnih nevojaških zmogljivostih, ki bi lahko bile na voljo za zavezniške operacije. Odgovore na omenjeni vprašalnik je RS posredovala v Bruselj v sredini novembra 2010.

DPST je na podlagi odgovorov RS na vprašalnik oblikoval osnutek ocene, ki je bila februarja 2011 predmet razprave na konzultacijah med predstavniki MO in predstavniki Nata v Ljubljani. Pregledan in dopolnjen osnutek ocene je bil nato maja 2011 na sedežu Nata v Bruslju obravnavan in s strani ostalih držav članic potrjen na večstranskem sestanku Odbora za obrambno politiko in planiranje. Ocena za RS je bila podobno kot v prejšnjih ciklih vključena v skupno Natovo poročilo o zmogljivostih, ki je bilo potrjeno jeseni 2011 (Ministrstvo za obrambo RS 2012).

RS bo tudi v prihodnjih letih aktivno sodelovala v vseh aktivnostih Natovega procesa obrambnega planiranja. Trenutno je skupaj z ostalimi članicami ter pristojnimi organi Nata intenzivno vključena v oblikovanje novih Natovih paketov zmogljivosti, ki bodo državam dodeljeni predvidoma v letu 2013, čemur bodo sledili ostali koraki procesa planiranja (pospeševanje implementacije, odgovori na vprašalnik o zmogljivostih itd.).

6.1.3 Sodelovanje RS pri oblikovanju ključnih strateško-političnih dokumentov zavezništva

Strateški koncept 2010

RS je kot polnopravna in enakovredna članica zavezništva izkoristila zgodovinsko priložnost, saj se je prvič aktivno vključila v soustvarjanje novega strateškega koncepta Nata, ki je drugi najvišji dokument v hierarhiji dokumentov zavezništva,

takoj za Severnoatlantsko pogodbo. Sodelovanje pri nastajanju novega koncepta ni bilo omejeno zgolj na zagovarjanje nacionalnih stališč znotraj forumov Nata, temveč je RS organizirala tudi enega izmed ključnih štirih seminarjev⁴², posvečenih posameznim vsebinskim vidikom novega strateškega koncepta, poleg tega je pripravila tudi t. i. *non-paper*, ki je odražal nacionalna stališča do posameznih tem novega Strateškega koncepta (Lampret in Novak 2009, 22).

Besedilo dokumenta skoraj v celoti vsebuje elemente, ki jih je RS med pripravo novega strateškega koncepta nenehno izpostavljala kot ključne. Mednje uvrščamo pomen Natovih partnerstev za stabilnost in varnost v evroatlantskem prostoru, potrditev zavezanosti Nata k evroatlantski integraciji držav Zahodnega Balkana, ohranjanje politike odprtih vrat, oblikovanje strateškega partnerstva z Rusijo in EU ter pomen ustrezne povezanosti jedrske politike z vlogo Severnoatlantskega zavezništva pri nadzoru nad oborožitvijo, razorožitvijo in neproliferacijo (Oddelek za severnoatlantsko sodelovanje 2010, 30). V povezavi s tem je takratni predsednik slovenske vlade Borut Pahor ob zaključku vrha Nata v Lizboni dejal, da je »je novi Strateški koncept prvi, pri katerem je Slovenija sodelovala in ga sooblikovala. Vključene so bile naše želje in z dokumentom smo zadovoljni« (Stalno predstavništvo RS pri zvezi Nato 2010b).

Celostne politične smernice in politične usmeritve

RS je kot polnopravna članica aktivno sodelovala tudi pri nastajanju in sprejetju Celostnih političnih smernic iz leta 2006 ter Političnih usmeritev, ki so bile potrjene spomladi 2011. Obrambni svetovalec Stalnega predstavništva RS pri Natu je v okviru

⁴² Seminar je potekal novembra 2009 na Brdu pri Kranju, RS ga je organizirala v sodelovanju z britanskim inštitutom RUSI (*Royal United Service Institute*). Naslov seminarja je bil *NATO's Engagement in an Era of Globalization*. Razprava na seminarju je potekala v okviru štirih panelov, in sicer (1) izkušnje iz operacij in njihov vpliv na prihodnjo strategijo, (2) način soočanje zavezništva z razvijajočimi se varnostnimi grožnjami, (3) širina spektra angažiranja zavezništva ter (4) celostni pristop in možnosti za njegovo izboljšavo. Seminarja se je poleg predstavnikov držav članic, članov skupine strokovnjakov za pripravo novega strateškega koncepta, predstavnikov drugih mednarodnih organizacij, akademske skupnosti ter medijev, udeležil tudi generalni sekretar Nata Rasmussen (Ministrstvo za zunanje zadeve 2010).

pristojnega odbora aktivno in tvorno sodeloval tako pri snovanju kot tudi pri razpravi v povezavi z obema dokumentoma.

Zavedati se je treba, da RS na tem področju seveda ni mogla igrati vodilne vloge v Zavezništvu, kljub temu je ves proces vseskozi aktivno spremljala in podala svoje predloge, kadar je želela, da se v dokumentih odraža njen nacionalni interes, kot na primer pri opredelitvi nedeljivosti varnosti za vse zaveznice, kolektivni obrambi, načelu celostnega pristopa in odnosu Nata do drugih mednarodnih organizacij s poudarkom na EU (Šavc 2009, 48 in 2011, 4).

6.1.4 Sodelovanje RS v pristojnih organih, odborih in telesih Nata

RS zastopa svoje obrambno-politične interese na zasedanjih delovnih teles Nata predvsem s predstavniki na Stalnem predstavništvu RS pri Natu in s predstavniki iz prestolnice, med katerimi so predsednik vlade, zunanji in obrambni minister, direktor za obrambno politiko, direktor za oborožitev, načelnik generalštaba, obrambni svetovalci in vojaški predstavniki pri Natu ter strokovnjaki za posamezna področja planiranja iz prestolnice. Tako RS dejavno sooblikuje zavezniško politiko ter hkrati uveljavlja interese RS znotraj Nata, seveda tudi na tistih področjih, ki so povezana z obrambnim planiranjem v zavezništvu (Jelušič 2009, 9; Ministrstvo za obrambo RS 2011, 12). Po besedah direktorja Direktorata za obrambno politiko na MO lahko RS s svojimi predstavniki v Natovih organih za obrambno planiranje v polni meri uveljavlja svoja stališča in interese (Šavc 2011, 7).

Tudi na podlagi lastnih izkušenj lahko potrdim, da v večini primerov posamezna država na ravni Nata vsekakor lahko uveljavlja svoja stališča in interese, vendar se večkrat zgodi, da določene države (predvsem mlajše članice) o določeni problematiki sploh nimajo izoblikovanih jasnih stališč. K temu v določeni meri vsekakor prispeva več dejavnikov, pri katerih lahko izpostavimo predvsem nezadostno poznavanje obravnavanega področja pri nekaterih nacionalnih predstavnikih, nejasne usmeritve oz. komunikacijski šum na relaciji predstavništvo pri Natu – prestolnica, premajhna kritična masa strokovnjakov na nacionalni ravni, ki obravnava določeno področje, ter tudi neznanje tujega jezika, kar onemogoča jasno in učinkovito zagovarjanje stališč. Zaradi navedenega se v praksi dogaja, da večje države z večjim in bolj razvejanim vojaškim in uradniškim aparatom lažje in bolj učinkovito zagovarjajo in uveljavljajo svoje interese napram manjšim in manj izkušenim članicam.

6.2 PRESOJA (NE)ODVISNOTI RS OD ZAHTEV IN USMERITEV NATA PRI RAZVOJU ZMOGLJIVOSTI OBRAMBNEGA SISTEMA

6.2.1 Izkušnje RS pri sodelovanju v Natovem sistemu obrambnega planiranja ter razlogi za prednostni razvoj zmogljivosti v okviru Nata

RS je pričela aktivno sodelovati v Natovem sistemu obrambnega planiranja že več kot eno leto pred polnopravnim članstvom, tako da imata naša država in predvsem njen obrambni sistem sedaj za seboj že desetletje učenja in pridobivanja dragocenih izkušenj na tem področju. Jelušič (2009, 7) je prepričana, da je RS zgodovinsko priložnost za uvrstitev med države zahodne demokracije presenetljivo dobro izkoristila, s čimer naj bi si predvsem okrepila svoj ugled. Po njenem mnenju predstavlja RS verodostojnega partnerja v skupnem sistemu obrambnega planiranja, aktivno deluje v zavezniški poveljniški strukturi in operacijah kriznega odzivanja ter gradi svoje zmogljivosti, ki se povezujejo v skupne Natove sile.

Sedanji direktor Direktorata za obrambno politiko na MORS je nekoliko bolj kritičen, saj meni, da lahko pri razvoju obrambnih zmogljivosti v preteklem obdobju zasledimo tako pozitivne kot tudi negativne dosežke in tudi zamujene priložnosti, zaradi česar je treba tehtno premisliti in sprejeti trdne odločitve, kako in predvsem v kateri smeri bo potekal prihodnji razvoj obrambnih zmogljivosti (Šavc 2009, 42).

Glede navedenega se lahko strinjamo z obema avtorjema, saj lahko naše sedaj že skoraj desetletno članstvo v Natu res razumemo kot precejšen uspeh, s tem je bil navsezadnje dosežen eden izmed glavnih politično-varnostnih ciljev naše države. Po drugi strani se moramo zavedati, da smo zaradi svoje neizkušenosti ter zahtevnosti in zapletenosti Natovega procesa obrambnega planiranja v tem času naredili tudi nekaj napak in sprejeli nekaj napačnih odločitev.

Šavc je v enem izmed svojih člankov poskušal analizirati nekatere vzročno-posledične zveze med posameznimi obdobji razvoja slovenskega obrambnega sistema in razložiti njihov vpliv na aktualno stanje. Odločno se je opredelil proti vztrajanju na starih procesih, ki so se jih nekateri deli in posamezniki v obrambnem sistemu oklepali in se jih v določeni meri še vedno oklepajo, čeprav že več let sodelujejo v Natovem sistemu obrambnega planiranja. Po njegovem mnenju bi morali iz okvirjev preteklosti in sveta samozadostne nacionalne obrambe stopiti naprej v svet kot del zavezništva ter

hkrati pričeti trdneje zaupati državam zaveznicam in načelom kolektivne obrambe (Šavc 2009, 43).

RS po osamosvojitvi ni imela vzpostavljenega lastnega sistema obrambnega planiranja, zato je bilo planiranje zmogljivosti determinirano glede na takratno možno varnostno grožnjo. Slovenija je po osamosvojitvi v strahu pred možnim napadom z juga in skladno z doktrino splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite pričela razvijati celoten spekter vojaških zmogljivosti, pri čemer se ni vedno upoštevalo načel učinkovitosti in priporočil tistih strokovnjakov, ki so zagovarjali zagotavljanje nacionalne varnosti v okviru zavezništva. Kljub temu je treba razumeti takratno politično elito glede odgovornosti za obrambo države in obrambne investicije, ki so se nekaj let kasneje izkazale kot zgrešene (Šavc 2009, 44 in 2011, 8).

RS je tako v preteklem obdobju razvijala tudi nekatere zmogljivosti, ki ji niso bile dodeljena s strani Nata oz. je njihov razvoj Nato celo odsvetoval. Med njimi lahko izpostavimo predvsem: nakup nepremestljivega vlečnega topništva, modernizacija starih tankov, nakup zmogljivih šolskih letal, ki so predpostavljala prehod na realno nedosegljivo nadzvočno letalstvo, pomorske vojaške zmogljivosti oziroma plovila, ki nimajo vojaške ali bojne vloge. Še večjo težavo predstavlja ohranjanje votlih enot zaradi obstoja poveljstev SV, ki so posledica izrazitih kadrovskih neskladij. Obrambna administracija, kamor prištevamo tudi poveljniško strukturo SV, je še vedno izrazito neracionalna in neprimerna. Dokler bo RS za omenjene zmogljivosti, ki ne predstavljajo otipljive dodane vrednosti obrambnemu sistemu, po nepotrebnem trošila obrambne vire, naša država ne bo imela argumentov za racionalnejšo obremenitev s strani zavezništva pri vzpostavljanju zmogljivosti (*ibidem*).

Šavc meni, da si nekatere pretekle napake pri vzpostavljanju zmogljivosti obrambnega sistema, ki so se zgodile v specifičnih družbenopolitičnih razmerah, lahko oprostimo, vendar je neopravičljivo, če bi iste napake ponavljali še naprej ter se oklepali zastarele miselnosti kljub sedaj že večletnemu članstvu v Natu. Preživeto miselnost zaupanja zgolj samemu sebi smo namreč obdržali nekoliko predolgo in se z njo soočamo še danes, kar ima odločilne posledice na razvoj zmogljivosti obrambnega sistema (2009, 44–45).

Na tem mestu lahko morda nekoliko drzno dodamo, da bi bil za dobršen del naših napak v določeni meri lahko soodgovoren tudi Nato in njegove države članice, saj nas

je v svoji prvi širitvi po hladni vojni pustil pred vrati, kot polnopravne članice je sprejel zgolj Češko, Poljsko in Madžarsko. Čeprav v procesu sprejemanja novih članic niso več dominirale vojaške dimenzije in problemi vojaških zmogljivosti, temveč je bila bistvena predvsem širša presoja politično-varnostnih vidikov, kar sta ugotovila tudi Grizold in Vegič (2002, 390).

Kljub navedenemu je glavna odgovornost za napake vsekakor na strani naše stroke ter predvsem naše takratne v določeni meri tudi nekonsistentne (obrambne) politike. Nakup in modernizacijo nekaterih obstoječih in z današnjega vidika nepotrebnih zmogljivosti lahko v luči takratnih politično-varnostnih razmer razumemo tudi kot nekakšen obrambni refleks naše države. Le-ta je bil gledano z današnjega vidika morda nekoliko preveč intenziven s preveč negativnimi dolgoročnimi posledicami, ki še danes v določeni meri zaviralno vplivajo na razvoj ključnih zmogljivosti obrambnega sistema.

Kljub temu da ima naša država sedaj že desetletne izkušnje s članstvom, se slovenska stroka in politika še vedno učita takšnega pristopa planiranja, kot je v veljavi v Natu. Zato sta večkrat ujetnici nejasne vizije razvoja in pomanjkanja politične volje doma ter jasnih in izredno zahtevnih pričakovanj zavezništva na drugi strani, pri čemer so pomembno vlogo odigrali strokovnjaki za obrambno planiranje na ravni Nata, ki so kritično presojali naše odločitve in nas usmerjali pri naših prizadevanjih za vzpostavljanje učinkovitega obrambnega sistema in s tem povezanih zmogljivosti. Opazna so otipljiva dejstva, da je implementacija nacionalnih ciljev sil v največji meri prispevala k uporabnejšim zmogljivostim v okviru obrambnega sistema RS, ki so se izkazale tudi v mednarodnih operacijah in misijah. To je bila vzpodbuda tako za RS kot tudi za zavezništvo in dokaz, da je s konsistentno obrambno politiko in planiranjem, ki pa morata biti seveda podprta z ustreznimi viri, možno doseči zastavljene cilje. Če bi RS v prednosti obrambnega planiranja na ravni zavezništva bolj zaupala že v partnerskih časih, bi bile trenutne razmere na področju razvoja zmogljivosti bistveno bolj ugodne (Šavc 2009, 46 in 2011, 7). V RS je namreč še vedno precej oseb, ki premalo zaupajo v določila Washingtonske pogodbe in načela kolektivne obrambe ter naivno razmišljajo, da je naša država poleg implementacije Natovih ciljev sil zmogljivosti sposobna razvijati tudi vse potrebne nastavke za popolnoma osamljeno in samostojno obrambo slovenskega naroda. Dodatne

oteževalne okoliščine predstavljajo tudi trenutno izredno neugodne gospodarske in finančne razmere.

Kljub vsemu ne moremo mimo dejstva, da je obrambni sistem RS v tem obdobju zamudil veliko priložnosti za hitrejšo uveljavitev racionalnejšega okvirja organiziranosti obrambnega resorja, realnejšo strukturo sil, selektivnejše investiranje v prave prioritete, ki bi temeljile na jasno zastavljenih strateških političnih ciljih in usmeritvah. Namesto tega se je v določeni meri nadaljevalo s preširokim oziroma preveč razpršenim razvojem zmogljivosti z dvomljivo stopnjo uporabe. Izkazuje se, da je obrambnemu sistemu v ogorčeni tekmi med ohranjanjem starega, dvomljivo uporabnega, in novega uspelo ohraniti vse, kar si je želel, in večina tega je odveč še danes. Zaradi tega so problemi danes le še vedno večji in bolj boleči, trenutna finančna kriza jih le še dodatno odstira in razgalja resnico. Šavc obžaluje, da orodij v okviru Partnerstva za mir, predvsem v okviru procesa Planiranja in ocenjevanja (*Planning and Review Process*) in Akcijskega načrta za članstvo ter tudi dosedanjega članstva v Natu nismo uspeli oziroma hoteli še bolj izkoristiti. Po njegovem mnenju smo z nekaterimi napačnimi odločitvami uspeli dokazati le to, da suverenost sprejemanja odločitev posamezna države v Natu ni nikoli pod vprašajem. Poleg tega ocenjuje, da je RS z aktivnostmi v okviru Partnerstva za mir in članstvom v Natu precej pridobila, hkrati pa se je seveda treba zavedati, da je s tem prevzela tudi določene obveznosti. Iz prostovoljnih partnerskih ciljev je namreč zrasel precej bolj zahteven paket ciljev sil, ki so postali vodilo in merilo izpolnjevanja političnega dviganja rok in strateških političnih, pa tudi zgodovinskih odločitev samostojne države Slovenije (2009, 54).

Polnopravno članstvo v Natu in z njim povezana transformacija slovenskega obrambnega sistema sta še bolj narekovala potrebo po spremembi paradigme, kam in kako vlagati sredstva, namenjena za obrambo. Z vstopom je bila dosežena kritična masa elementov za določitev nove perspektive razvoja obrambnih zmogljivosti. Prizadevanja so bila usmerjena v razvoj moderne, učinkovite in profesionalne vojaške organizacije in obrambnega sistema kot celote, ki sta skupaj z Natom sposobna zagotavljati nacionalno varnost, integracijo v sistem kolektivne varnosti in obrambe ter aktivno prispevati k varnosti in stabilnosti strateškega okolja s sodelovanjem v mednarodnih operacijah in misijah. To pomeni, da je nastal evidentni premik od razvoja sil in zmogljivosti, namenjenih izključno za obrambo nacionalnega ozemlja

oziroma teritorialnemu delovanju, k takšnim silam in zmogljivostim, ki so zmožne sodelovati v okviru sistema kolektivne obrambe. SV je preusmerila prioritete iz stacionarnih k premestljivim silam, medtem ko se je planiranje, ki je bilo obremenjeno z neposrednimi vojaškimi grožnjami, usmerilo v planiranje zmogljivosti za celoten spekter operacij Nata (Šavc 2009, 55; Giegerich 2009, 191).

Omenjenemu kvalitativnemu preskoku v miselnosti precejšen pomen pripisuje tudi nekdanja ministrica za obrambo, ki meni, da je prav integracija v zavezništvo ustvarila razmere za uspešno spreminjanje nekdanje slovenske varnostne strategije opiranja na lastne sile v strategijo zagotavljanja varnosti v okviru zavezništva (Jelušič 2009, 7).

RS je s članstvom v Natu načelno prevzela tudi spoštovanje enake delitve bremen, ki je ključno načelo delovanja zavezništva in omogoča, da vsaka članica nosi pravičen delež bremena in ne igra samo vloge prejemnika skupne varnosti. Delitev bremena se odraža v ciljih, h katerim morajo stremeti vse članice. Znotraj ciljev je določen delež BDP, ki naj bi ga namenili za obrambo, razvoj sil in zmogljivosti, ki so sposobne delovati v okviru kolektivne obrambe Nata ter so hkrati ustrezne za sodelovanje v operacijah, ki imajo podlago na skupni politični odločitvi vseh držav članic zavezništva. Pri operacijah je treba poleg delitve bremen izpostaviti tudi pravično delitev tveganj, saj gre pri dejanski uporabi zmogljivosti za precej več kot zgolj trošenje denarja (Šavc 2009, 55).

Kljub zgoraj omenjenim zavezam, ki jih je RS sprejela s članstvom v Natu, se je treba zavedati, da bi bili obrambni izdatki bistveno večji, če bi poskušali celoten spekter zmogljivosti za zagotavljanje nacionalne obrambe zagotoviti zgolj na nacionalni ravni. To dejstvo so strokovnjaki na obrambnem področju večkrat izpostavili pred vstopom naše države v Nato, med drugim je bilo zapisano tudi v Nacionalni strategiji za vstop v Nato. Članstvo v Natu dolgoročno namreč znižuje obrambne izdatke držav članic⁴³. Iz tega izhaja, da je za posamezno državo najracionalnejša možnost zagotavljanja varnosti v okviru Nata⁴⁴ (Kotnik Dvojmoč 2002; Vlada RS 1998, 16).

⁴³ Učinkovit sistem oborožene nevtralnosti bi tako po mnenju enega izmed obrambnih strokovnjakov Slovenijo stal približno od 3 do 4 % BDP (Kotnik Dvojmoč 2002).

⁴⁴ Več o stroških samostojnega zagotavljanja obrambnih zmogljivosti si lahko preberemo v znanstvenem članku nekdanjega državnega sekretarja na Ministrstvu za obrambo mag. Uroša Kreka (Krek 2011).

Srednje velike in majhne države si namreč zaradi omejenih obrambnih virov preprosto ne morejo več samostojno privoščiti celotnega spektra sodobnih konvencionalnih zmogljivosti za obrambne potrebe (Mikuž in Šavc 2011, 67; Groff in drugi 2009, 68).

Širši javnosti ni znano, da je bila na MO marca 2003 za Vlado RS pripravljena analiza posledic, če članstvo v zavezništvu ne bi dobilo podpore. Vsebina dokumenta je temeljila na oceni tveganj, posledic in možnosti za zagotavljanje nacionalne obrambe, če se Slovenija ne bi včlanila v Nato. Dokument je med drugim opredeljeval tudi obrambna tveganja in negotovosti, ki bi lahko nastali zaradi morebitne zavrnitve članstva. Dokument je tako opozarjal, da bi RS morala kljub primerni zunanji politiki, ugodnemu gospodarskemu razvoju in urejenim notranjim odnosom z ostalimi državami in akterji v mednarodni skupnosti postaviti in ohranjati ustrezen obrambni sistem, ki bi temeljil zgolj na konceptu naslonitve na lastne sile. Oblikovati bi bilo treba celovit in samozadosten sistem obrambe, ki bi zagotavljal odvrčanje in preprečevanje vojaških konvencionalnih in asimetričnih groženj oziroma obrambo pred njimi.⁴⁵ Poleg tega bi bila RS brez naslonitve na sistem kolektivne obrambe v od pet- do desetletnem obdobju izpostavljena povečanemu varnostnemu tveganju zaradi zmanjšanih zmožnosti zares učinkovite nacionalne obrambe. Tudi pozneje bi bila obrambna sposobnost RS zaradi obrambne izoliranosti v vse bolj soodvisnem svetu zelo vprašljiva. Zavrnitev članstva v Natu bi predstavljala zmago protireformistične struje v obrambnem sistemu in še posebej v SV ter bi bistveno upočasnila proces

⁴⁵ Prilagoditev obrambnega sistema za delovanje zunaj kolektivne obrambe bi namreč zahtevala velike spremembe v strukturi sil, popolnjevanju, modernizaciji, infrastrukturi in obrambnih pripravah celotne družbe. Povečati bi bilo namreč treba mirnodobno sestavo, ponovno bi morali oblikovati ustrezne sile za nadzor in obrambo ozemlja (teritorialna obramba) ter ustaviti opuščanje obvezne (manj pripravljene) rezerve. Za dolgoročno zagotavljanje te številčnejše kadrovske baze bi bilo zelo verjetno treba ponovno uvesti eno izmed različic sistema vojaške obveznosti (selektivno, samoselektivno ali obvezno služenje vojaškega roka). Poleg tega bi bilo treba zagotoviti pospešeno modernizacijo vseh segmentov obrambnih sil ter začeti celovito prilagoditev obrambne infrastrukture ter širšega ozemlja, ki bi ustrezala konceptu totalne obrambe. Za oblikovanje obsežnejših blagovnih rezerv, obsežnejših strateških vojaških rezerv ter celovitejšo in natančnejšo prilagoditev industrije za delovanje ob vojaški ogroženosti bi bile potrebne večje investicije. Obrambni sistem, SV, znanstvenoraziskovalna dejavnost in gospodarstvo bi imeli zaradi zavrnitve članstva v Natu bistveno manjše možnosti za aktivno in enakopravnejše sodelovanje v najaktualnejših obrambnih in vojaških razvojnih tokovih, ki jih narekujejo najrazvitejše industrijske države, članice Nata (Krek 2011, 32–34).

funkcionalne profesionalizacije, izničena bi bila takrat že skoraj desetletna prizadevanja na obrambno-vojaškem področju in rezultati intenzivnega prilagajanja SV za delovanje v sistemu kolektivne obrambe (Krek 2011, 32–34).

Grizold izpostavlja, da sodelovanje in prispevanje RS Natovim zmogljivostim temelji na vzajemnosti. RS zagotavlja zavezništvu pomembne zmogljivosti, na drugi strani zavezništvo naši državi poleg stabilnega varnostnega okvirja zagotavlja tudi tiste zmogljivosti, ki jih RS potrebuje za zagotavljanje svoje varnosti, jih pa sama ne razvija, ker so bodisi tehnično-tehnološko, finančno ali kako drugače prezahtevni za realizacijo⁴⁶ (Grizold 2005, 104–105).

S pomočjo do sedaj pridobljenih izkušenj na področju obrambnega planiranja je jasno, kako pomembna je harmonizacija z Natom in zagotavljanje povezanosti vseh planskih disciplin. Zagotoviti je treba realne nacionalne plane, ki posledično vodijo v realna pričakovanja Nata, ter prioriteto ovrednotiti redke in vedno bolj omejene finančne vire in jih ustrezno razmestiti. V eni izmed zavezniških ocen naših planov je bilo posebej izpostavljeno, da so vsebinsko in časovno zahtevni in skoraj popolnoma nefleksibilni. Vsak najmanjši spodrseljaj bo povzročil verižno reakcijo in s tem ogrozil končni cilj – vzpostavitev po obsegu majhne, a učinkovite, visoko profesionalne in sodobno opremljene, premestljive in interoperabilne SV ter ostalih delov obrambnega sistema, ki bodo skupaj z Natom uspešno izvajali svoja nacionalna in zavezniška poslanstva in naloge. Zavedati se je treba, da je v času trenutne finančne in gospodarske krize nevarnosti za napake in spodrseljaje bistveno več kot običajno, čeprav se mora naša država tudi v običajnih razmerah že spopadati z omejenimi obrambnimi viri.

Vse našete izkušnje nas vodijo do zaključkov o t. i. perspektivnih zmogljivostih. Celotnega spektra zmogljivosti si RS zaradi svojih objektivnih omejitev ne bo sposobna nikoli zagotoviti, polovičarstvo bi v takih primerih imelo najverjetneje katastrofalne posledice. Zaradi navedenega se je treba osredotočiti na prioritete ter se zavedati, da zaradi trenutne finančne in gospodarske krize ter s tem povezanih

⁴⁶ Konkretni primer je vprašanje zagotavljanja zračne obrambe države oz. varovanje zračnega prostora (t. i. *Air Policing*) za štiri države članice, ki so v zavezništvo pristopile v letu 2004, in sicer Litva, Latvija, Estonija in Slovenija. Omenjene države nimajo ustreznih zmogljivosti za zagotavljanje varovanja zračnega prostora, zato jim omenjene zmogljivosti zagotavlja Nato na temelju solidarnosti ostalih članic (*ibidem*).

varčevalnih ukrepov skorajda ni več manevrskega prostora, ki bi omogočal vsaj minimalno fleksibilnost pri razvoju zmogljivosti obrambnega sistema (Šavc 2009, 56–57).

Tudi Grizold navaja, da po vstopu v Nato RS razvija predvsem tiste zmogljivosti obrambnega sistema, ki jih potrebuje zavezništvo kot celota. Pri tem poudarja, da se je pri presoji o tem, kaj in koliko lahko RS prispeva v Nato, izhajalo iz realnih možnosti in potreb nase države. Tako je bila sprejeta odločitev, da bo naš vojaški prispevek Natu po obsegu manjši, vendar kakovosten. Z dnem, ko je RS postala članica Nata, so se njene prednostne naloge z nacionalnih potreb na področju obrambe preusmerile na potrebe in zmogljivosti zavezništva. Delitve vojaških zmogljivosti na nacionalno-obrambne potrebe in na tiste, ki so na voljo Natu, zato skoraj ni več (Grizold 2005, 104–105, 187).

Po mnenju nekaterih strokovnjakov na obrambnem področju je RS z vključitvijo v Natov sistem obrambnega planiranja prejela predvsem pomembno lekcijo o realističnem obrambnem planiranju, solidarnosti med članicami in pomoči državam kandidatkam (Bebler 2009, 105; Groff in drugi 2009, 6).

Šavc (2011, 9) je prepričan, da ima vključenost RS v sistem obrambnega planiranja Nata celo vrsto prednosti, pri čemer pa je zaradi prepletenosti in kompleksnosti tega področja težko izpostaviti zgolj eno samo. Ključne prednosti so tako predvsem poenotenje sistema in procesa obrambnega planiranja s tistimi na ravni Nata, usmerjanje na iste prioritete in pravilna ter skupna identifikacija deleža bremena za Slovenijo kot polnopravno zaveznico. Ko govorimo o izkušnjah, moramo po njegovem mnenju samo zavrteti desetletje nazaj in primerjati takratne zmožnosti in sposobnosti dojemanja z današnjimi, saj kritično ocenjujemo tudi nekatere zavezniške poteze. Sistem in proces obrambnega planiranja danes poznamo in suvereno obvladujemo, vendar so danes izzivi drugje. Le-ti so povezani predvsem s padajočimi obrambnimi proračuni večine naših zaveznic in novimi varnostnimi tveganji in grožnjami. Šavc trdi, da bomo omenjene izzive lahko premagali le skupaj »zato proces zavezniškega planiranja za nas nima alternativ«.

Kako naprej?

Krek (2011, 39) meni, da je RS v preteklem obdobju premajhen poudarek namenjala tistim področjem, ki bi omogočila racionalnejšo porabo zagotovljenih finančnih

sredstev pri vzpostavljanju zmogljivosti, kot so na primer združevanje zmogljivosti z zaveznicami in partnerskimi državami, skupni projekti modernizacije, specializacija nalog in s tem usmerjeno opremljanje in usposabljanje. Napredek na teh področjih bo po njegovem mnenju ključnega pomena pri nadaljnjem vzpostavljanju zmogljivosti obrambnega sistema v obdobju varčevanja.

Krekova trditev je vsekakor na mestu, saj lahko pričakujemo, da bodo prihodnji Natovi paketi zmogljivosti za RS vedno bolj zahtevni ter da bo njihova realizacija zahtevala večjo prioritizacijo razpoložljivih finančnih in kadrovskih virov. Pri tem je treba posebej poudariti, da paketi ciljev sil oz. zmogljivosti Nata niso namenjeni samo zagotavljanju zmogljivosti za potrebe zavezništva, ampak prek njih zagotavljamo kontinuiran in skladen razvoj celovitih nacionalnih obrambnih zmogljivosti ter skladen razvoj obrambne in vojaške stroke, ki je nepogrešljiv gradnik vsake nacionalne države (Vlada RS 2010, 24).

Pri razvoju zmogljivosti se bo vsekakor treba zavedati realnih omejitev, ki se kažejo predvsem na področju finančnih, materialnih in kadrovskih virov. Viri bodo morali biti porabljeni na karseda racionalen in transparenten način, saj bomo le tako lahko zagotovili nadaljnji razvoj obrambnih zmogljivosti, njihove pripravljenosti in uporabnosti ter hkrati ohranili zaupanje davkoplačevalcev. Prav zaradi omejenih virov, predvsem finančnih, bo meja med nacionalnimi in zavezniškimi interesi na področju razvoja zmogljivosti v Sloveniji vedno bolj zabrisana, s čimer se bo povečala verodostojnost naše države v mednarodni skupnosti. V povezavi s tem je tudi smiselno poudariti, da povečanje interoperabilnosti in uporabnosti sil ne pomeni samo kupovanja najnovejše in najdražje opreme, pač pa zagotavljanje sodelovanja z drugimi zavezniškimi oboroženimi silami, vlaganje v jezikovna znanja, doktrine, usposabljanja in razumevanje konceptov (Šavc 2009, 56; Mikuž in Šavc 2011, 62–67).

Krek je prepričan, da ima RS sicer več alternativ razvoja obrambnega sistema in obrambnih sil oz. zmogljivosti znotraj članstva v zavezništvu, pri čemer je za sprejem ustreznih in tehtnih odločitev treba veliko več kot le pogled na obrambno področje, ki je povezan in omejen z mandatom ene vlade. Potrebni so jasna vizija, čvrsta strategija, zadostni viri ter sprejemanje tveganj, predvsem je treba doseči nacionalni in politični konsenz o tem (Krek 2011, 41). Glede na zelo majhen delež finančnih sredstev v skupnih obrambnih izdatkih, ki jih RS namenja za nakupe in gradnjo, je vsekakor

treba izpostaviti, da brez zadostnega obsega obrambnih investicij ni novih zmogljivosti (Mikuž in Šavc 2011, 71).

Po mnenju enega izmed obrambnih ekonomistov se ne smemo slepiti, da smo na področju zagotavljanja oz. vzpostavljanja obrambnih zmogljivosti že dosegli maksimum. Številne pomanjkljivosti namreč opozarjajo, da bo treba nadaljnji razvoj sistema obrambnega planiranja in načrtovanja usmeriti predvsem v zagotavljanje (1) celostno bolj usklajene vizije dolgoročnega razvoja nacionalno-varnostnega in obrambnega sistema ter (2) uresničevanja srednjeročnih obrambnih programov s kratkoročnimi oziroma poslovnimi plani, ki bodo usklajeni s finančnimi načrti MO (Kopač 2011, 174).

Krek opozarja, da obrambni sistem in vojska ne moreta in ne smeta biti peskovnik za igre političnih akterjev. Na hitro sprejete odločitve, ki so lahko zelo hitro napačne, lahko dolgoročno povzročijo veliko tveganje za nacionalno varnost (2011, 41). Z njim se strinja tudi nekdanji načelnik generalštaba SV, ki meni, da je obrambni sektor preveč občutljiv, da bi bil lahko poligon za politična obračunavanja ali celo spopade. Na koncu največjo ceno namreč plačata obrambna sposobnost in pripravljenost, lahko so celo ogroženi nekateri stebri nacionalne varnosti in samobitnosti (Šteiner 2011, 55).

Omenjeni trditvi zgoraj navedenih strokovnjakov, ki sta nedavno zasedala najvišja mesta v okviru obrambnega sistema, bo vsekakor treba upoštevati tudi v prihodnje pri sprejemu in oblikovanju odločitev, povezanih z vzpostavljanjem zmogljivosti obrambnega sistema. Na tem mestu je smiselno izpostaviti, da bo skladno z določili vseh ključnih planskih dokumentov tudi nadaljnji razvoj zmogljivosti obrambnega sistema RS usklajen z načeli obrambnega planiranja v Natu in EU ter da se bo težilo k usklajenosti in povezljivosti obrambnega podsistema z drugimi pod sistemi nacionalne varnosti RS.

6.2.2 Presoja (ne)odvisnosti RS pri razvoju zmogljivosti

RS se je že pred vstopom v Nato zavezala, da bo vzpostavila učinkovit sistem obrambnega planiranja, ki bo temeljil na sistemu in procesu obrambnega planiranja v zavezništvu. Ta zaveza je zopet ponovljena v obrazložitvi ReSDPROSV 2025, ki je bila potrjena v letu 2010. Omenjeni sistem naši državi omogoča oz. naj bi ji omogočal

izpolnjevanje danih političnih zavez ter vzpostavljanje zmogljivosti v tesni povezavi in ob pomoči Natovih struktur. Poleg prednosti članstva je RS z vstopom v sistem kolektivne obrambe nase prevzela tudi pravičen delež bremena za zagotavljanje obrambe, ki se v precejšnji meri odraža pri razvoju in zagotavljanju sorazmernega deleža zmogljivosti v obliki paketov ciljev sil oziroma zmogljivosti ter njihovo uporabo v Natovih operacijah in misijah. Po desetletnem sodelovanju naše države na tem področju vsekakor ne moremo dvomiti o njeni polni vpletenosti v sistem in proces obrambnega planiranja Nata. Povsem upravičeno se nam lahko postavlja vprašanje, v kolikšni meri se lahko RS in njeni pristojni organi neodvisno od Nata odločajo, katere zmogljivosti obrambnega sistema bo RS razvila v določenem obdobju planiranja.

V predhodnih poglavjih te naloge je že bilo izpostavljenih več dejavnikov, ki **podpirajo tezo, da RS ni popolnoma samostojna** pri določanju nadaljnjega razvoja svojega obrambnega sistema in s tem povezanih zmogljivosti. Pri tem ne moremo mimo izhodišč za nadaljnji razvoj obrambnega planiranja, ki so bila oblikovana na podlagi ugotovitev SPOR. Skladno s temi izhodišči bi bilo treba na področju vzpostavljanja zmogljivosti med drugim tudi upoštevati zahteve Nata (in EU), kar še poveča dvome o popolni neodvisnosti naše države na tem področju. Omenjena izhodišča so že bila upoštevana pri oblikovanju vseh ključnih strateških in planskih dokumentov na nacionalni ravni.

Usklajenost nacionalnih dokumentov z dokumenti Nata

Poleg tega se je RS s članstvom v Natu in s harmonizacijo procesov obrambnega planiranja zavezala, da bodo na usmeritvah ključnih dokumentov zaveznitva – med katerimi lahko izpostavimo predvsem Strateški koncept, Celostne politične smernice in Politične smernice – temeljili tudi nacionalni strateški in planski dokumenti, kot so Resolucija o strategiji nacionalne varnosti, Obrambna strategija ter Resolucija o splošnem dolgoročnem programu in opremljanju SV. Določila ključnih dokumentov Nata so tako že smiselno vključena v vse trenutno veljavne našete dokumente na nacionalni ravni. V povezavi s tem je smiselno omeniti še, da srednjeročni obrambni programi skoraj v celoti temeljijo na vsakokratnih paketih ciljev sil oz. zmogljivosti Nata za RS.

Povzetek ugotovitev iz analize nacionalnih dokumentov s področja obrambnega planiranja

Pri presoji (ne)odvisnosti RS od zahtev in usmeritev Nata v razvoju zmogljivosti obrambnega sistema ne moremo mimo dejstva, da je iz določil vseh obravnavanih dokumentov mogoče nedvoumno razbrati, da bo RS v prihodnjem dolgoročnem in srednjeročnem obdobju največji poudarek namenila izpolnjevanju sprejetih mednarodnih obvez. Osredotočila se bo predvsem na prednostno vzpostavitev in uporabo tistih zmogljivosti, ki so ji bile dodeljene v okviru Natovega sistema obrambnega planiranja. Izrazita osredotočenost na realizacijo teh sil oz. zmogljivosti je še posebej opazna v določilih dolgoročnih in srednjeročnih planskih dokumentov, v katerih se materializirajo splošnejša določila hierarhično višjih dokumentov, kar je skladno s načelom stopničenja kot enega izmed ključnih načel v sistemu obrambnega planiranja.

Proces obrambnega planiranja Nata – posebnost »konsenz minus ena«

Eno izmed temeljnih načel Nata je sprejemanje odločitev s konsenzom, kar pomeni, da naj bi se vse odločitve na vseh ravneh sprejemale skladno s tem načelom, medtem ko glasovanje ali odločanje z večino naj ne bi obstajalo. Omenjeno načelo je večkrat izpostavljeno tudi v Priročniku o Natu (*Nato Handbook*). Kljub temu države članice zaveznitva znotraj procesa obrambnega planiranja določene odločitve sprejemajo na način »konsenz minus ena«, kar pomeni, da obravnavana država nima pravice glasovanja. Omejen način sprejemanja odločitev je v veljavi v tretjem in petem koraku procesa planiranja. V tretjem koraku procesa se med države članice razdeli pakete ciljev sil oz. zmogljivosti, ki jih mora posamezna država razviti v določenem planskem obdobju. V petem koraku procesa se na podlagi odgovorov na obsežen vprašalnik DPCS ter konzultacij s posamezno državo oblikuje ocena nacionalnih planov in zmogljivosti, vključno s prioriteta in strukturo sil, pri čemer so upoštevane posebnosti posamezne države. Potrjevanje paketov ciljev sil/zmogljivosti in ocene za posamezno državo poteka na Odboru za obrambno politiko in planiranje (DPCC).

Kot že rečeno, v nobenem od navedenih primerov obravnavana država nima pravice glasovanja, kar pomeni, da (1) ne more zavrniti dodeljenih paketov ciljev/zmogljivosti, kot tudi (2) ne more zavrniti dodeljene in potrjene ocene v okviru pregleda planiranja obrambnih zmogljivosti.

Zgoraj navedene dejavnike, ki podpirajo tezo, da RS ni popolnoma samostojna, bomo v nadaljevanju preizkusili in soočili z utemeljenimi argumenti, ki **zagovarjajo tezo o popolni samostojnosti (naše) države** pri določanju nadaljnjega razvoja njenega obrambnega sistema in s tem povezanih zmogljivosti.

V pristopnem obdobju je bilo izpostavljeno, da bo RS s članstvom v Natu dobila enakovreden glas pri sprejemanju ključnih odločitev o evropski in tudi globalni varnosti. RS tako sodeluje pri vseh razpravah ter sprejemanju vseh stališč in odločitev zavezništva. Neizpodbitno dejstvo je, da ima RS enakopraven glas, koliko in kdaj se sliši, je odvisno od sposobnosti in ambicij slovenske politike. V povezavi s tem se je vsekakor treba zavedati, da enakopravnost glasu seveda ni primerljiva z enakostjo vpliva, ki ga posamezne članice imajo. RS lahko pri odločitvah, pri katerih ima oz. bi imela močan interes, jasno in odločno izrazi svoje stališče, vendar se je seveda treba zavedati vseh tveganj in sprejeti morebitne politične posledice (Krek 2011, 38).

Aktivno sodelovanje RS pri oblikovanju vseh ključnih dokumentov Nata

RS je od svojega vstopa v zavezništvo dalje aktivno, tvorno in enakovredno sodelovala pri oblikovanju vseh ključnih dokumentov in usmeritev zavezništva. Med njimi moramo izpostaviti predvsem Strateški koncept iz leta 2010, Celostne politične smernice iz leta 2006 ter Politične usmeritve iz leta 2011. Zavedati se je treba, da RS na tem področju seveda ni mogla igrati vodilne vloge v zavezništvu, kljub temu je ves proces vseskozi aktivno spremljala in podala svoje predloge. Pomembno je, da določila omenjenih dokumentov v precejšnji meri vsebujejo tudi tiste elemente in interese, ki jih je naša država izpostavljala kot ključne, kar so z zadovoljstvom potrdili tudi nekateri slovenski vodilni politiki. Na tem mestu je zopet smiselno poudariti, da se vsi zgoraj navedeni dokumenti v Natu sprejemajo s konsenzom ter da potrjevanje dokumentov s preglasovanjem ne obstaja. Določila omenjenih dokumentov je RS prenesla oz. upoštevala tudi pri oblikovanju ključnih dokumentov s tega področja na nacionalni ravni, kar pomeni, da bo tudi na tej ravni spoštovala in uresničevala tista načela in odločitve, ki jih je zagovarjala na ravni zavezništva. Usklajenost nacionalnih dokumentov s tistimi na ravni Nata torej ne vpliva na neodvisnost naše države na področju razvoja obrambnega sistema, ampak dokazuje, da se naša država trudi

izvajati konsistentno in usklajeno obrambno politiko, kar vsekakor pripomore k učinkovitemu vzpostavljanju zmogljivosti celotnega obrambnega sistema.

Definicija obrambnega planiranja v Natu – suverenost držav članic

V definiciji obrambnega planiranja v Natu, ki je zapisana na uradni spletni strani zavezništva, je jasno navedeno, da »o/brambno planiranje preprečuje renacionalizacijo obrambnih politik«, ter da »hkrati tudi priznava suverenost držav članic«. Obrambno planiranje na ravni Nata tako za države članice ne predstavlja nikakršne prisile, ampak ponuja okvir, znotraj katerega se usklajuje nacionalne obrambne plane vseh držav članic, kar zagotovo pripomore k še bolj učinkovitemu zagotavljanju potrebnih sil, virov in zmogljivosti na ravni zavezništva. Postopek obrambnega planiranja zagotavlja, da se vsa bistvena vprašanja obravnava skupno, kar omogoča, da so kolektivni in nacionalni viri za izvajanje vseh Natovih nalog izkoriščeni v največji možni meri.

Vključenost RS v sistem obrambnega planiranja Nata

Sedanji direktor Direktorata za obrambno politiko je prepričan (Šavc 2011, 7), da je vsaka država članica zavezništva, torej tudi RS, popolnoma samostojna pri določanju zmogljivosti, ki jih bo razvila v posameznem planskem obdobju. Posamezna država se mora zavedati, kakšne zmogljivosti rabi in jih tudi želi razvijati, saj je v tem primeru bistveno lažje voditi dialog oz. posvetovanje z zavezništvom. V nasprotnem primeru se je zaradi neizoblikovanih ciljev na nacionalni ravni težje pogovarjati o komplementarnosti nacionalnih in skupnih ciljev na ravni Nata. Bistvenega pomena je, da posamezna država članica karseda dobro razume skupne odločitve na ravni Nata in jih zna smiselno pretvoriti v svoje obveznosti, a hkrati tudi priložnosti. Smiselno in logično je, da pri tem upošteva usmeritve Nata, saj so le-te sprejete soglasno, torej z glasom vsake članice.⁴⁷

V okviru procesa obrambnega planiranja na ravni Nata se določene odločitve v tretjem in petem koraku procesa sprejemajo na način »konsenz minus ena«. Šavc

⁴⁷ Tega dejstva se v RS premalokrat zavedamo in ga ne upoštevamo. Najvišji politični predstavniki tako npr. soglašajo z odločitvijo na ravni Nata, kljub temu se potem doma sprašujejo, kakšne so obveznosti naše države, ki so povezane s sprejemom te odločitve. Ključnega pomena je torej, da doma delamo tisto, za kar smo se zavezali v tujini, na ravni Nata, kjer »small talk« ne obstaja. Nasprotno, vsaka beseda pomeni tudi s tem povezano dejanje ali prakso (*ibidem*).

(2011, 4) ta način sprejemanja odločitev razume kot posebnost, ki je bila že pred članstvom RS v Natu neformalno dogovorjena ter je periodično ponovno razložena ter potrjena. Poimenovana je bila kot *gentlemen agreement on consensus minus one* in je v veljavi izključno na sestankih DPCC v tretjem in petem koraku procesa planiranja. To načelo je prvič pisno opredeljeno v novem procesu obrambnega planiranja in je na ta način postalo bolj formalizirano in zavezujoče. V primeru, da to načelo ne bi bilo uveljavljeno, bi namreč lahko vsaka članica brez argumentov ali razumnih razlogov tudi kar po svoji volji zavrnila razvoj katerega od ciljev sil oz. zmogljivosti.

V tej nalogi je bilo že na več mestih izpostavljeno, da so cilji zmogljivosti razdeljeni med države članice na podlagi poštene delitve bremen in razumne obremenitve. Če posamezna zaveznica ne more utemeljeno argumentirati, zakaj posameznega cilja ne želi sprejeti oz. ga ne želi razvijati, ji je le-ta kljub temu dodeljen, če se s tem strinjajo vse ostale članice.⁴⁸ Zavrnen cilj zmogljivosti namreč povzroči vrzel v skupnem Natovem naboru zmogljivosti, ki bi jo tako morala zapolniti ena izmed preostalih držav članic.

Ta posebnost v procesu planiranja ne pomeni, da ima posamezna država zaradi tega okrnjeno neodvisnost pri sprejemanju odločitev, ampak gre predvsem za **spoštovanje načela poštene delitve bremen in razumne obremenitve** posamezne države pri zagotavljanju kolektivne obrambe in varnosti.

Poleg tega lahko posamezna zaveznica z aktivnim pristopom in rednim posvetovanjem učinkovito vpliva na zahtevnost svojega paketa zmogljivost. Tako Natovi izvedenci dobijo boljši vpogled v nacionalne zmogljivosti, razloge za obstoječe stanje, trende razvoja in ostale posebnosti. Strokovnjaki, ki razumejo podrobnosti in nacionalni politični kontekst, pristopijo k analizi in umeščenosti v zavezniške zmogljivosti veliko bolj konstruktivno ter logično in manj matematično.

⁴⁸ V enem izmed ciklov planiranja je tako RS kategorično zavračala dodeljeni cilj, in sicer z neprepričljivim argumentom, da te zmogljivosti na nacionalni ravni ne potrebujemo, a ji je bil cilj kljub temu dodeljen. Cilja nam ne bi uspelo zavrniti niti v primeru, če bi zadevo argumentirali s pomanjkanjem finančnih sredstev, saj bi nam na podlagi analize pregleda obrambe dokazali, da vire vlagamo v vrsto neperspektivnih zmogljivosti namesto v tiste, ki odražajo skupno sprejete politične usmeritve. Možno je sicer, da bi prišlo do dogovora med dvema ali več državami članicami, ki bi »pomagale« ena drugi in s tem preprečile soglasje, vendar do tega v praksi ne prihaja, saj je to neokusno in neprofesionalno (*ibidem*).

Identifikacija morebitnih zelenih ciljev v začetku procesa planiranja (drugi korak), ki se bolje umeščajo v nacionalni okvir, je najboljši način, da posamezna država razvija tiste cilje zmogljivosti, ki pomenijo obojestransko korist. S tem se izognemo takim ciljem, ki predstavljajo popoln dodatek na domačo strukturo in pomenijo le prispevek k skupnim zmogljivostim zavezništva. Zavezništvo sicer oporeka zadovoljevanju potreb države na njenem ozemlju in v akvatoriju, seveda pa ima lahko upravičene pripombe na prioriteto razvoja ključnih (bojnih) zmogljivosti posamezne države članice⁴⁹ (Mikuž in Šavc 2011, 77).

Nacionalne posebnosti je še posebej treba upoštevati pri razvoju zmogljivosti obrambnega sistema v mlajših članicah. Strogo upoštevanje strokovnih meril, ki veljajo na ravni celotnega zavezništva, namreč ne bi bilo optimalno, saj bi lahko razvoju nacionalnih vojaških zmogljivosti prej škodilo kot koristilo. Če stroka pravi, da je bojnih delov na ravni Nata preveč, torej takih ciljev ne bo oz. jih bo treba celo zmanjšati, to za RS seveda ne more veljati, saj si svoje bojno jedro, ki je osnova vsake resne vojaške organizacije, šele izgrajuje. Natu namreč ni v interesu RS s šibkim obrambnim sistemom, zato predvsem SV dodeljuje tudi takšne cilje, ki zagotavljajo njen obstoj in razvoj, kljub temu da bojnih delov v skupnem izračunu ne potrebuje. Pri dodeljevanju zmogljivosti Nato v prvi vrsti upošteva kriterij uporabnosti zmogljivosti (Šavc 2011, 7 in 9). Nacionalni pogledi so bili v posvetovanjih z Natom vedno vzeti v obzir, kar je posledica predvsem vse boljšega poznavanja nacionalnih posebnosti in iskrene želje po najboljšem možnem kompromisu med posamičnim ter splošnim zavezniškim interesom.

Neizpolnjevanje oz. neupoštevanje zahtev in usmeritev Nata pri razvoju zmogljivosti obrambnega sistema na nacionalni ravni bi vsekakor negativno vplivalo na kredibilnost ter politični ugled RS v zavezništvu. V povezavi s tem se moramo vprašati, kaj sploh so usmeritve in zahteve Nata. Del Nata smo tudi mi, naša država soglaša z usmeritvami tako Natovih vrhunskih kot tudi ministrskih zasedanj, medtem ko predstavniki RS na strateški ravni sooblikujejo politične usmeritve zavezništva. Neupoštevanje lastnih odločitev in usmeritev, ki jih je RS sooblikovala in z njimi

⁴⁹ Primer: Nato že deset let v svojih rednih analizah pregleda obrambe Slovenije ni nikoli izpustil odstavka, da je patroljni čoln Ankaran anomalija v razvoju SV. Ob spoznanju, da si je RS zagotovila še večje plovilo, je bilo tako na obrazih Natovih analitikov mogoče opaziti izraze presenečenja oz. celo osuplosti (*ibidem*).

soglašala na kolektivni ravni, bi po mnenju Šavca (*ibidem*) pomenilo nekredibilnost brez primere. Resnost zaveznic je vidna na vsakem koraku. Težave posameznih članic so sicer razumljene, vendar so vzpodbude in priporočila za izboljšanje stanja stalnica v procesu obrambnega planiranja.

Zaradi vsega navedenega ne preseneča, da bi morala RS na podlagi določil ključnih nacionalnih planskih dokumentov prednostno razvijati predvsem tiste zmogljivosti, ki so ji bile dodeljene v okviru Natovega sistema obrambnega planiranja. V RS se počasi, a vztrajno krepi prepričanje in spoznanje, da so te zmogljivosti edino dovolj dobre in fleksibilne tako za zagotavljanje nacionalne obrambe kot tudi kolektivne obrambe na ravni celotnega zavezništva. Vse ostale zmogljivosti so namreč neracionalne in nepotrebne (Šavc 2011, 8).

Zgoraj navedeni argumenti po mojem mnenju zdržijo kritično presojo in **podpirajo tezo, da je posamezna država članica (RS) popolnoma samostojna pri določanju nadaljnjega razvoja obrambnega sistema in s tem povezanih zmogljivosti**. To je navsezadnje dokazala tudi RS, ki je v preteklosti kljub drugačnemu priporočilu Natovih strokovnjakov sprejela nekaj napačnih odločitev glede razvoja obrambnega sistema in njegovih zmogljivosti, s čimer je nehote dokazala, da suverenost sprejemanja odločitev posamezne države v Natu ni nikoli pod vprašajem.

7 VERIFIKACIJA HIPOTEZ IN ZAKLJUČEK

7.1 VERIFIKACIJA HIPOTEZ

Glavna hipoteza 1

V svoji prvi glavni hipotezi sem zapisal, da je obrambno planiranje temeljnega pomena za učinkovito delovanje in doseganje obrambno-varnostnih interesov zavezništva in obrambnega sistema na nacionalni ravni, zato se ključne odločitve in dokumenti v povezavi s tem področjem tako v Natu kot tudi v RS sprejemajo na najvišjih političnih in vojaških ravneh. Z namenom, da bi lahko na kredibilen način verificiral izpostavljeno hipotezo, sem v nalogi poskušal identificirati, na katerih ravneh se sprejemajo oz. potrjujejo ključni dokumenti ter odločitve, ki so bistvenega pomena za področje obrambnega planiranja v zavezništvu ter v okviru obrambnega sistema RS.

Raven sprejemanja odločitev in dokumentov na ravni Nata

Tekom svoje naloge sem se na ravni Nata osredotočil na naslednje ključne dokumente in odločitve, povezane z obrambnim planiranjem v omenjeni organizaciji: strateški koncept zavezništva, celostne politične smernice, odločitve v povezavi s spremembami sistema oz. procesa planiranja, politične usmeritve ter odločitve in dokumenti v okviru petstopenjskega procesa obrambnega planiranja.

Trenutno veljavni Strateški koncept zavezništva, ki predstavlja začetno točko v procesu obrambnega planiranja v zavezništvu, so leta 2010 na vrhu v Lizboni sprejeli predsedniki držav oz. vlad članic Nata.

Enako velja za Celostne politične smernice iz leta 2006, ki so jih na vrhunskem srečanju Nata v Rigi prav tako potrdili predsedniki držav oz. vlad članic.

V letu 2003 so obrambni ministri držav članic predlagali revizijo takratnega sistema obrambnega planiranja. Predlagane spremembe so leta 2004 na Istanbulskem vrhu potrdili predsedniki držav oz. vlad članic. Prav tako so obrambni ministri junija 2009 na ministerialu potrdili nov oz. adaptiran proces obrambnega planiranja Nata.

Politične usmeritve predstavljajo prvi korak v Natovem procesu obrambnega planiranja. Po predhodni odobritvi v okviru različnih Natovih organov jih potrdijo predsedniki držav oziroma predsedniki držav članic.

Poleg omejenih političnih usmeritev so v okviru Natovega procesa obrambnega planiranja oblikovani še naslednji dokumenti: (1) nabor minimalnih vojaških zahtev potrjujeta poveljnika Natovih strateških poveljstev (ACT in ACO); (2) paketi ciljev zmogljivosti, ki jih potrjujejo obrambni ministri, ter (3) poročila o poteku implementacije ciljev zmogljivosti, ki jih prav tako potrjujejo obrambni ministri članic.

Na podlagi navedenih dejstev lahko nedvoumno ugotavljam, da se najpomembnejše dokumente oz. odločitve v povezavi z obrambnim planiranjem v Natu sprejema na najvišjih političnih in vojaških ravneh, saj jih potrjujejo predsedniki držav oz. vlad, obrambni ministri držav članic ter najvišji vojaški predstavniki zavezništva.

Raven sprejemanja odločitev in dokumentov v RS

Podobno kot na ravni Nata sem tudi na nacionalni ravni izpostavil ključne dokumente, ki se navezujejo na sistem in proces obrambnega planiranja v RS. Mednje sem uvrstil Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti, Obrambno strategijo RS, Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, Strateški pregled obrambe, Srednjeročni obrambni program ter Poslovne plane in poročila s področja obrambnega planiranja.

Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti, ki je temeljni razvojno-usmerjevalni dokument na področju nacionalne varnosti, potrjuje Državni zbor RS.

Iz zgoraj omenjene ReSNV izhaja Obrambna strategija RS, ki je temeljni razvojno-usmerjevalni dokument na obrambnem področju. Potrjuje jo Vlada RS.

ReSDPROSV je najvišji razvojno-usmerjevalni program ter hkrati dolgoročni planski dokument, ki predstavlja podlago za dolgoročni razvoj in vzpostavitev zmogljivosti obrambnega sistema s poudarkom na SV. Potrjuje se v Državnem zboru RS.

Ugotovitve in priporočila, oblikovana v okviru Strateškega pregleda obrambe naj bi načeloma predstavljale podlago za potrebne spremembe in dopolnitve obstoječih pravnih aktov ter strateških in planskih dokumentov na obrambnem področju. Strateški pregled obrambe potrjuje minister za obrambo.

SOPR predstavlja podlago za srednjeročni razvoj in vzpostavitev tako vojaških kot tudi civilnih obrambnih zmogljivosti ter razporeja obrambne vire med planirane

zmogljivosti glede na stopnjo njihove prioritete. Srednjeročni obrambni programi se potrjujejo na Vladi RS.

Poslovne plane in poročila s področja obrambnega planiranja potrjuje minister za obrambo.

Podobno kot na ravni Nata se je tudi v okviru obrambnega sistema RS izkazalo, da se ključni dokumenti v povezavi z obrambnim planiranjem sprejemajo na najvišjih političnih ravneh, saj jih potrjujejo bodisi državni zbor, vlada oz. minister za obrambo.

* * *

Na podlagi navedenega lahko ugotavljam, da se ključni dokumenti, ki imajo implikacije na sistem in proces obrambnega planiranja, tako v Natu kot tudi v RS potrjujejo na najvišjih političnih in vojaških ravneh, kar še dodatno potrjuje velik pomen obrambnega planiranja za vzpostavitev in učinkovito delovanje obrambnega sistema ter doseganje obrambno-varnostnih interesov na nacionalni ravni kot tudi na ravni zavezništva kot celote. Svojo prvo hipotezo lahko zato v celoti **potrdim**.

Glavna hipoteza 2

V svoji drugi glavni hipotezi sem zapisal, da je v določenih ključnih nacionalnih dokumentov, ki imajo implikacije na sistem obrambnega planiranja Republike Slovenije, poudarek na prednostni realizaciji oz. vzpostavitvi tistih zmogljivosti obrambnega sistema, ki so bile Republiki Sloveniji dodeljene v okviru procesa obrambnega planiranja Nata. Republika Slovenija in njeni pristojni organi za obrambno planiranje na tem področju niso popolnoma samostojni, saj morajo pri določanju zmogljivosti, ki jih bo naša država razvila v posameznem planskem obdobju, upoštevati zahteve in usmeritve Nata.

Pri verifikaciji te hipoteze sem se zaradi njene kompleksnosti usmeril na njena dva temeljna sestavna dela. Z namenom verificiranja prvega dela hipoteze sem se tako osredotočil na analizo določenih ključnih nacionalnih dokumentov s področja obrambnega planiranja, medtem ko sem z namenom verificiranja drugega dela hipoteze analiziral samostojnost RS pri določanju zmogljivosti, ki jih bo razvila v posameznem planskem obdobju.

Analiza ključnih nacionalnih dokumentov – prvi del hipoteze

V okviru svoje magistrske naloge sem analiziral naslednje ključne nacionalne dokumente, ki imajo implikacije na sistem in proces obrambnega planiranja RS: (1) Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti iz leta 2010, (2) Obrambno strategijo iz leta 2012, (3) Strateški pregled obrambnega resorja iz leta 2009, (4) Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske 2025 iz leta 2011 ter (5) Srednjeročni obrambni program za obdobje 2013–2018 iz leta 2013.

Tekom analize sem ugotovil, da zgoraj navedeni dokumenti smiselno odražajo določila ključnih dokumentov na ravni zavezništva, pri čemer lahko izpostavim predvsem Strateški koncept, Celostne politične smernice ter Politične smernice. V povezavi s tem je smiselno poudariti še, da srednjeročni planski dokumenti (SOPR) skoraj v celoti temeljijo na vsakokratnih paketih ciljev sil oz. zmogljivosti za RS.

Iz analiziranih nacionalnih dokumentov je bilo mogoče nedvoumno razbrati, da bo RS v prihodnjem dolgoročnem in srednjeročnem obdobju največji poudarek namenila izpolnjevanju sprejetih mednarodnih obvez, kjer gre predvsem za prednostno vzpostavitev in uporabo tistih zmogljivosti, ki so ji bile dodeljene v okviru Natovega sistema obrambnega planiranja. Izrazita osredotočenost na realizacijo teh sil oz. zmogljivosti je bila še posebej opazna v določilih srednjeročnih planskih dokumentov, v katerih se materializirajo splošnejša določila hierarhično višjih dokumentov, kar je skladno z načelom stopničenja kot enega izmed ključnih načel v sistemu obrambnega planiranja.

Izkazalo se je, da imajo obstoječi in novi paketi ciljev sil oz. zmogljivosti Nata zaradi precejšnjega transformacijskega učinka pomemben vpliv na razvoj zmogljivosti SV in ostalih delov obrambnega sistema. Pri njihovem vzpostavljanju naša država upošteva še celo vrsto drugih Natovih usmeritev in zahtev, ki se nanašajo predvsem na doseganje kriterijev uporabnosti sil, doseganje in vzdrževanje ustrezne ravni obrambnih izdatkov ter njihove ustrezne strukture. Vse naštetu je povezano predvsem z upoštevanjem načel obrambnega planiranja na ravni Nata in deloma EU.

Analiza je pokazala, da je v določilih ključnih nacionalnih dokumentov s področja obrambnega planiranja poudarek na prednostni realizaciji oz. vzpostavitvi tistih zmogljivosti obrambnega sistema, ki so bile RS dodeljene v okviru procesa

obrambnega planiranja Nata. Glede na navedeno lahko prvi del hipoteze v celoti **potrdim**.

Analiza samostojnosti RS pri določanju zmogljivosti – drugi del hipoteze

Tekom naloge je bilo predstavljenih kar nekaj dejstev, ki so podpirala tezo, da RS ni popolnoma samostojna pri določanju nadaljnjega razvoja obrambnega sistema in s tem povezanih zmogljivosti. Med njimi lahko izpostavimo predvsem:

- ugotovitev iz izhodišč za nadaljnji razvoj obrambnega planiranja, skladno s katerimi bi morala RS na področju vzpostavljanja zmogljivosti upoštevati zahteve Nata in ki so že bila upoštevana pri oblikovanju vseh ključnih trenutno veljavnih nacionalnih dokumentih s tega področja
 - dosledno usklajenost nacionalnih dokumentov z dokumenti Nata;
 - ugotovitve iz analize nacionalnih dokumentov s področja obrambnega planiranja
- ter
- vključenost RS v proces obrambnega planiranja Nata s poudarkom na posebnosti pri sprejemanju odločitev »konsenz minus ena«, skladno s katerim obravnavana država nima pravice glasovanja.

Zgoraj navedene dejavnike sem v nadaljevanju analize preizkusil in soočil z utemeljenimi argumenti, ki so **podpirali tezo o popolni samostojnosti RS** pri določanju nadaljnjega razvoja njenega obrambnega sistema in s tem povezanih zmogljivosti.

Neizpodbitno dejstvo je, da je RS s članstvom v Natu dobila enakovreden glas pri sprejemanju ključnih odločitev o evropski in tudi globalni varnosti in kot taka sodeluje pri vseh razpravah ter sprejemanju vseh stališč in odločitev zavezništva.

RS je od svojega vstopa v zavezništvo aktivno, tvorno in enakovredno sodelovala pri oblikovanju vseh ključnih dokumentov in usmeritev zavezništva. Med oblikovanimi dokumenti in usmeritvami je potrebno izpostaviti predvsem Strateški koncept iz leta 2010, Celostne politične smernice iz leta 2006 ter Politične usmeritve iz leta 2011. RS na tem področju seveda ni mogla igrati vodilne vloge v zavezništvu, kljub temu je ves proces vseskozi aktivno spremljala in podajala svoje predloge, ki so bili potem v precejšnji meri tudi vključeni v določila omenjenih dokumentov.

Določila ključnih Natovih dokumentov je RS prenesla oz. upoštevala tudi pri oblikovanju ključnih dokumentov s tega področja na nacionalni ravni, kar pomeni, da bo tudi na tej ravni spoštovala in uresničevala tista načela in odločitve, ki jih je zagovarjala na ravni zavezništva. Usklajenost nacionalnih dokumentov z zavezniškimi ne pomeni, da naša država ni neodvisna pri razvoju obrambnega sistema in njegovih zmogljivosti, ampak dokazuje, da naša država stremi h konsistentni in usklajeni obrambni politiki, ki je nujna za učinkovito vzpostavljanju zmogljivosti celotnega obrambnega sistema.

Uradna definicija obrambnega planiranja jasno navaja, da obrambno planiranje priznava suverenost držav članic na tem področju. Obrambno planiranje na ravni Nata tako za države članice ne predstavlja nikakršne prisile, ampak ponuja okvir, znotraj katerega se usklajuje nacionalne obrambne plane vseh držav članic, kar omogoča, da so kolektivni in nacionalni viri za izvajanje vseh Natovih nalog izkoriščeni v največji možni meri.

Sedanji direktor Direktorata za obrambno politiko na MO mi je med poglobljenim razgovorom o področju obrambnega planiranja zagotovil, da je vsaka država članica zavezništva, torej tudi RS, popolnoma samostojna pri določanju zmogljivosti, ki jih bo razvila v posameznem planskem obdobju. Pri tem se mora posamezna država zavedati, kakšne zmogljivosti rabi in jih tudi želi razvijati, saj je v tem primeru bistveno lažje voditi dialog oz. posvetovanje z zavezništvom. Smiselno in logično je, da pri tem upošteva usmeritve Nata, saj so le-te sprejete soglasno, torej z glasom vsake članice.

Posebnost sprejemanja odločitev na način »konsenz minus ena« oz. »gentlemanski dogovor« je po njegovem mnenju posebnost, ki preprečuje, da bi lahko posamezna članica brez argumentov ali razumnih razlogov po svoji volji zavrnila razvoj katerega izmed ciljev sil oz. zmogljivosti. Zavrnen cilj zmogljivosti namreč povzroči vrzel v skupnem Natovem naboru zmogljivosti, ki bi jo tako morala zapolniti ena izmed preostalih držav članic. Ta posebnost v procesu planiranja ne pomeni, da ima posamezna država zaradi tega okrnjeno neodvisnost pri sprejemanju odločitev, ampak gre predvsem za spoštovanje načela poštene delitve bremen in razumne obremenitve posamezne države pri zagotavljanju kolektivne obrambe in varnosti. Poleg tega lahko posamezna zaveznica z aktivnim pristopom in rednim posvetovanjem učinkovito vpliva na zahtevnost svojega paketa zmogljivosti, saj na ta način Natovi izvedenci

dobijo boljši vpogled v nacionalne zmogljivosti, razloge za obstoječe stanje, trende razvoja in ostale posebnosti.

Zgoraj navedeni argumenti so tekom analize vzdržali kritično presojo in podpirajo tezo, da je posamezna država članica (RS) popolnoma samostojna pri določanju nadaljnega razvoja obrambnega sistema in s tem povezanih zmogljivosti. Omenjeno tezo je v preteklosti nehote že potrdila tudi naša država, ki je kljub drugačnemu priporočilu Natovih strokovnjakov sprejela nekaj napačnih odločitev glede razvoja obrambnega sistema in njegovih zmogljivosti, s čimer je dokazala, da suverenost sprejemanja odločitev posamezne države v Natu ni nikoli pod vprašajem.

Na podlagi ugotovitev iz opravljena analize lahko tako drugi del hipoteze v celoti **zavrnem**.

7.2 ZAKLJUČEK

V magistrski nalogi sem poskušali celovito in razumljivo predstaviti izredno kompleksno področje obrambnega planiranja ter s tem povezana vsebinska vprašanja, hipoteze in dileme. Prav zaradi kompleksnosti tega področja in množice predstavljenih informacij je vsekakor smiselno, da se še enkrat sprehodim skozi ključna poglavja te naloge ter povzamem bistvene ugotovitve, do katerih sem se dokopal med raziskovalnim delom.

Po uvodu in opredelitvi metodološkega okvira naloge sem v začetku tretjega poglavja najprej razrešili terminološko dilemo, kjer sem podal relevantne argumente, zakaj je v okviru obrambnega sistema RS v povezavi z razvojem zmogljivosti uporaba termina »obrambno planiranje« ustreznejša od uporabe termina »obrambno načrtovanje«, ki se nanaša na drugo vsebinsko področje znotraj civilne obrambe. V tem poglavju so bile predstavljene in analizirane ključne oblike, faze in obdobja obrambnega planiranja, njegove glavne značilnosti in posebnosti ter njegov pomen in vloga v okviru širšega sistema nacionalnega planiranja, izpostavljen je bil tudi pomen političnega nadzora nad tem področjem.

Na podlagi analiziranja ustrezne tuje in domače literature sem ugotovil, da bi morale biti obrambno planiranje ena izmed glavnih in prioritarnih dejavnosti vsake države in seveda tudi obrambnih zavezništav. Njegova splošna značilnost je multidisciplinarnost, večplastnost in dolgotrajnost ter vključenost velikega števila

akterjev. Z njegovo pomočjo določimo cilje obrambnega sistema ter opredelimo aktivnosti in sredstva, ki nam bodo na najbolj racionalen način omogočile realizacijo zastavljenih ciljev. V najširšem pomenu besede sem termin obrambno planiranje opredelili kot množico dejavnosti, ki imajo končni cilj, da se obrambni sistem v točno določenem obdobju preoblikuje v takšno organizacijsko celoto, ki bo kos novim grožnjam, tveganjem in nalogam v prihodnosti.

Četrto poglavje je bilo v celoti namenjeno predstavitvi sistema in procesa obrambnega planiranja na ravni Nata. Uvodoma sem prikazal njegovo evolucijo od zametkov v času 2. svetovne vojne do zadnjih prilagoditev in sprememb v današnjem obdobju. V nadaljevanju sem se osredotočil na predstavitev in opredelitev trenutno veljavnega Natovega procesa planiranja, ključnih področij planiranja ter organov, ki sodelujejo v tem procesu. V tem poglavju sem poleg tega natančno predstavil in analiziral ključne Natove strateške dokumentov, ki so pomembni za področje obrambnega planiranja, pri čemer sem se usmeril predvsem na Strateški koncept, Celostne politične smernice in Politične usmeritve. Ugotovil sem, da Nato in države članice zavezništva za izvajanje celotnega spektra obrambno-varnostnih nalog, ki so opredeljene tako v najvišjih strateških političnih dokumentih Nata kot tudi v nacionalnih dokumentih posameznih držav, potrebujejo določen nabor obrambnih zmogljivosti. Ključno vlogo pri vzpostavljanju teh zmogljivosti imajo sistemi in procesi obrambnega planiranja na ravni Nata in v posameznih državah. Zveza Nato temelji na načelu, da je varnost vsake države članice odvisna od varnosti vseh članic. Če je ogrožena varnost ene izmed njih, to vpliva na vse. S podpisom Severnoatlantske pogodbe so se države članice med seboj zavezale k spoštovanju tega načela, k delitvi tveganj in odgovornosti ter prednostim kolektivne obrambe. To pomeni, da številne vidike obrambnega planiranja izvajajo skupaj in ne vsaka zase, kar jim omogoča delitev stroškov pri zagotavljanju zmogljivosti, ki so potrebni za učinkovito delovanje obrambnih zmogljivosti na ravni celotnega zavezništva. Pomembna ugotovitev je, da vsaka država ostaja samostojna in svobodna pri sprejemanju svojih odločitev, vendar države s skupnim planiranjem in delitvijo virov dosežejo veliko višjo raven varnosti, kot bi jo katerakoli lahko dosegla sama. Vključenost držav članic v sistem obrambnega planiranja predstavlja enega izmed temeljnih načel zavezništva, nekateri to imenujejo kar hrbtnica oz. lepilo zavezništva.

Peto poglavje naloge je bilo namenjeno natančni predstavitvi sistema in procesa obrambnega planiranja v RS. Ugotovil sem, da področje obrambnega planiranja urejata Zakon o obrambi ter predvsem Pravilnik o planiranju v MO. Namen le-tega je zagotoviti (1) učinkovito in ciljno usmerjeno obrambno planiranje, ki je usklajeno z obrambnim planiranjem na ravni Nata in EU, (2) učinkovito in ciljno usmerjeno poslovno planiranje ministrstva ter (3) transparentno poročanje, ki temelji na merjenju uspešnosti in učinkovitosti. Pravilnik določa tudi celo vrsto drugih aktov, ki jih je treba upoštevati na področju obrambnega planiranja in obsegajo predvsem splošne pravne akte, strateške in planske dokumente ter poročila s področja nacionalne varnosti, obrambe ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter so bili sprejeti na ravni ministrstva in na nacionalni ravni. Poleg teh je treba upoštevati tudi tiste, ki so bili sprejeti v okviru Nata, EU in drugih mednarodnih organizacij, kamor je RS včlanjena. V nadaljevanju poglavja sem predstavili pomen in glavne značilnosti planskih dokumentov na strateško-politični ravni ter v različnih obdobjih planiranja, pri čemer sem se dotaknil tudi procesa in dokumentov s področja poročanja. S kvalitativno analizo ključnih nacionalnih planskih dokumentov na obrambnem področju sem poskušal ugotoviti, v kolikšni meri se vključenost RS v sistem obrambnega planiranja Nata odraža v določenih teh dokumentov. Zanimalo me je predvsem, ali je v določenih teh dokumentov poudarek na realizaciji oz. vzpostavitvi zmogljivosti za potrebe Nata ali na ostalih zmogljivostih za nacionalne potrebe. Na podlagi poglobljene analize sem ugotovil, da (1) se določila hierarhično višjih dokumentov smiselno prenašajo na nižje dokumente (upoštevanje načela stopničenja) ter (2) da bo RS v okviru svojega obrambnega sistema v prihodnjem dolgoročnem in srednjeročnem obdobju največji poudarek namenila izpolnjevanju sprejetih mednarodnih obvez, pri čemer gre predvsem za prednostno vzpostavitev in uporabo tistih zmogljivosti, ki so ji bile dodeljene v okviru Natovega sistema obrambnega planiranja. Ob zaključku tega vsebinskega sklopa sem predstavili tudi izhodišča za nadaljnji razvoj obrambnega planiranja v RS, ki temeljijo na ugotovitvah Strateškega pregleda obrambnega resorja iz leta 2009, ter podal svoj kritičen razmislek v povezavi s področjem obrambnega planiranja v RS.

Ob predstavitvi sistema in procesov obrambnega planiranja na ravni Nata in RS sem tekom naloge tudi poskušal identificirati, na katerih ravneh se sprejemajo ključni dokumenti in odločitve. Ugotovil sem, da se tako na ravni Nata kot tudi na nacionalni

ravni ključne dokumente in odločitve sprejema na najvišjih politično-vojaških ravneh, kar potrjuje velik pomen obrambnega planiranja za vzpostavljanje učinkovitega obrambnega sistema tako na nacionalni ravni kot tudi na ravni zavezništva.

Šesto poglavje je bilo z vidika raziskovalnih vprašanj in iz njih izpeljanih hipotez vsekakor temeljnega pomena za magistrsko nalogo, saj sem v okviru tega poglavja proučeval vpliv vključenosti RS v sistem obrambnega planiranja Nata na razvoj zmogljivosti njenega obrambnega sistema. Pri analizi so mi bile v veliko pomoč ugotovitve, do katerih sem se dokopal v okviru prejšnjih poglavij. Uvodoma sem tako oblikoval pregled sodelovanja RS v sistemu obrambnega planiranja Nata pred in po polnopravnem članstvu ter predstavil sodelovanje naše države pri oblikovanju ključnih dokumentov zavezništva ter njeno delovanje v pristojnih organih, odborih in telesih Nata. V naslednjem podpoglavju sem poskušal presoditi, v kolikšni meri so RS in njeni pristojni organi samostojni na področju obrambnega planiranja ter v kolikšni meri lahko sami oz. neodvisno od Nata odločajo, katere zmogljivosti obrambnega sistema bo naša država razvila v določenem planskem obdobju. V okviru analize sem najprej osvetlili desetletne izkušnje RS na področju obrambnega planiranja v Natu ter razloge za prednostni razvoj zmogljivosti v okviru zavezništva, med katerimi sem lahko izpostavil predvsem omejene obrambne vire (predvsem finančne) ter očitne prednosti zagotavljanja nacionalne obrambe v okviru sistema kolektivne obrambe in varnosti. Dodatno je bilo poudarjeno še dejstvo, da so le zmogljivosti, ki so nam bile dodeljene v okviru Nata, dovolj dobre in fleksibilne tako za zagotavljanje nacionalne obrambe kot tudi kolektivne obrambe na ravni celotnega zavezništva, medtem ko so vse ostale zmogljivosti neracionalne in nepotrebne. Pri presoji (ne)odvisnosti RS v razvoju zmogljivosti sem primerjal argumente, ki so podpirali tezo, da naša država na tem področju ni popolnoma samostojno, z argumenti, ki so podpirali tezo o njeni popolni samostojnosti. Tezo o odvisnosti naše države so podpirale naslednje ugotovitve: (1) usklajenost nacionalnih dokumentov z dokumenti Nata, (2) sinteza ugotovitev iz analize nacionalnih dokumentov ter (3) posebnost sprejemanja odločitev (»konsenz minus ena«) v procesu obrambnega planiranja. V nadaljevanju analize mi je na podlagi dobrega poznavanja tega področja ter razgovorov s strokovnjaki na področju obrambnega planiranja uspelo potrditi tezo o popolni samostojnosti naše države pri razvoju obrambnega sistema in vzpostavljanju zmogljivosti. Pri tem sem se oprl predvsem na dejstvo, (1) da je RS aktivno sodelovala pri oblikovanju vseh

ključnih dokumentov Nata, (2) da je v definiciji obrambnega planiranja v Natu jasno opredeljena suverenost držav članic na tem področju ter (3) da posebnost »konsenz minus ena« ne pomeni okrnjene neodvisnosti države pri sprejemanju odločitev, ampak predvsem spoštovanje načela poštene delitve bremen in razumne obremenitve pri vzpostavljanju zmogljivosti.

Ob koncu naloge sem opravil še verifikacijo dveh glavnih hipotez. Prvo glavno hipotezo, ki se je nanašala na raven sprejemanja ključnih dokumentov in odločitev v Natu in na ravni RS, sem lahko v celoti potrdil, saj sem ugotovil, da se zaradi pomembnosti področja dokumenti in odločitve v povezavi z obrambnim planiranjem sprejemajo na najvišjih politično-vojaških ravneh.

Drugo glavno hipotezo sem lahko potrdili v tistem delu, ki se je nanašal na določila nacionalnih dokumentov s področja obrambnega planiranja, saj sem ugotovil, da je v teh dokumentih poudarek na realizaciji tistih zmogljivosti, ki jih je RS sprejela v okviru Natovega sistema obrambnega planiranja. Drugi del hipoteze sem moral zaradi dejstev, ki niso podpirala zapisane teze, v celoti zavrniti. Na podlagi poglobljene analize sem lahko utemeljeno sklepal, da je RS popolnoma samostojna pri določanju razvoja zmogljivosti obrambnega sistema in s tem povezanih zmogljivosti, ki jih bo vzpostavila v določenem planskem obdobju.

* * *

Upam, da mi je s pričujočo nalogo uspelo odgovoriti na vprašanja in dileme, ki sem si jih zastavil pred pričetkom znanstvenega raziskovanja. Po drugi strani si želim, da bo naloga vzpodbudila nadaljnjo razpravo o tej kompleksni tematiki, saj se zavedam, da se mora obrambno planiranje stalno in vedno hitreje prilagajati nastalim spremembam v širši družbeni, politični in varnostni skupnosti.

Menim, da naloga v zadostni meri izpolnjuje tudi ambicije, ki sem si jih zadal v uvodu, saj bralcem omogoča celovit vpogled v sistem obrambnega planiranja na ravni Nata in v RS. Poleg tega podaja tudi uporabne sklepe v povezavi z ravnjo sprejemanja ključnih odločitev ter z vplivom zavezništva na razvoj zmogljivosti obrambnega sistema in samostojnostjo naše države na tem področju.

Namen naloge je bil tudi prispevati k nadaljnjemu razvoju obramboslovne znanosti, in sicer predvsem v tistem delu, ki se nanaša na celovito razumevanje sistemov in

procesov obrambnega planiranja na ravni zavezništev in na ravni posameznih držav ter vloge posameznih akterjev v teh aktivnostih.

Želim si, da bi naloga postala uporabno gradivo za tiste strokovnjake, ki se v okviru obrambnega sistema redno srečujejo s področjem obrambnega planiranja tako v Natu kot tudi na nacionalni ravni. Omenjeni strokovnjaki bodo tudi tisti, ki bodo lahko podali najbolj utemeljeno in realno oceno o dejanski uporabnosti in ustreznosti naloge. Ne želim si, da bi bili ti odzivi zgolj pozitivni, ampak predvsem razumno kritični in konstruktivni.

8 LITERATURA

1. *About member countries and their accession*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52044.htm (30. julij 2011).
2. *Air Defence Planning*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (11. februar 2011).
3. *Air Traffic Management*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (5. marec 2011).
4. *Apportion requirements and set targets*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (24. januar 2011).
5. *Armaments Planning*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (3. februar 2011).
6. Barjaktarević, Zoran. 2006. *Dolgoročno in srednjeročno finančno načrtovanje v obrambnem sistemu RS*. Ljubljana: FDV.
7. Bebler, Anton. 2009. *Slovenia's road to Nato*. Bilten Slovenske vojske (11/št. 3, str. 103–116). Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
8. Bučar, Bojko (et al.). 2002. *Navodila za pisanje – seminarske naloge in diplomska dela (II. izdaja)*. Ljubljana: FDV.
9. *C3 Planning*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (3. februar 2011).
10. *Civil Emergency Planning*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49158.htm (10. februar 2011).
11. *Civil Emergency Planning Committee*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50093.htm (11. februar 2011).
12. *Committee of the Chiefs of Military Medical Services in NATO*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49168.htm (4. marec 2011).
13. *Comprehensive Political Guidance*. 2006. Endorsed by Nato Heads of State and Government on 29 November 2006. Dostopno prek: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm> (16. december 2007).
14. *Conference of National Armaments Directors*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/SID-A74A9D01-D8D5BE28/natolive/topics_49160.htm (7. februar 2011).
15. *Core Element*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (2. februar 2011).

16. Cottey, Andrew. 2000. *A Framework For Understanding Democratic Control of Armed Forces in Post-Communist Europe*. University of Sussex: Sussex European Institute. Dostopno prek: <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w9cottey.pdf> (22. februar 2008).
17. Davis, K. Paul. 2002. *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*. California, Santa Monica: RAND. Dostopno prek: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA402243&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf> (26. julij 2011).
18. *Defence Planning Staff Team*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (2. februar 2011).
19. *Defence Policy and Planning Committee*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/SID-7F038D2A-0E14899D/natolive/topics_69128.htm (1. februar 2011).
20. *Determine Requirements*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (3. februar 2011).
21. *Establish political guidance*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (21. januar 2011).
22. *Evolution of defence planning within NATO – Non-article 5 operations and force generation*. 2011. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm (25. februar 2012).
23. *Facilitate Implementation*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (28. januar 2011).
24. *Force Planning*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (7. februar 2011).
25. Frankovič, Milan in Rajko Najzer. 2004. *Civilna obramba v Republiki Sloveniji: Izzivi prihodnosti*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo, Sektor za civilno obrambo.
26. Giegerich, Bastian. 2009. *Nato integration of European countries: Military and political indicators*. Bilten Slovenske vojske (11/št. 3, str. 179–196). Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
27. Goss, J. Thomas. 2005. *Building a contingency menu: Using capabilities-based planning for homeland defense and homeland security*. Monterey, California: Naval Postgraduate School.
28. Grizold, Anton. 1999. *Obrambni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola.

29. --- 2005. *Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. --- 2006. *Rekonceptualizacija Natovega preoblikovanja: Naslednji krog*. V *Varnost v postmoderni družbi*, ur. Marjan Malešič (str. 13–23). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
31. Grizold, Anton in Vinko Vegič. 2002. *Članstvo v Natu: Rešitev sodobne varnostne dileme Slovenije?* Teorija in praksa (let. 339, 3/2002, str. 383–401). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Groff, Dean, Leon Holc, David Humar, Ivan Mikuž in Samo Zanoškar. 2009. *Integration of the Slovenian Armed Forces into Nato and EU military structures*. Bilten Slovenske vojske (11/št. 3, str. 59–81). Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
33. Hendrickson, C. Ryan. 2005. *Prečkanje Rubikona*. Spletna različica revije Nato. Dostopno prek:
<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/slovene/history.html> (15. april 2013).
34. Horvat, Borut. 2011. *Fokusiran intervju s svetovalcem na Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje*. Ljubljana: 19. julij 2011.
35. *Intelligence*. 2010. Dostopno prek:
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (5. marec 2011).
36. *Internal Coordination Mechanism*. 2010. Dostopno prek:
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (2. februar 2011).
37. *Introducing greater integration and harmonization*. 2010. Dostopno prek:
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (17. januar 2011).
38. Jasper, Scott. 2008. *Defence Transformation: The Capabilities-based approach*. California, Monterey: Naval Postgraduate School.
39. Jelušič, Ljubica. 2009. *Po petih letih članstva v zvezi Nato – presenetljivo dobro za Slovenijo*. Bilten Slovenske vojske (11/št. 3, str. 7–10). Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
40. Jones, Philip. 2000. *Defence Planning in a Democracy: The UK's Strategic Defence Review*. University of Sussex: Sussex European Institute. Dostopno prek:
<http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w9cottey.pdf> (22. februar 2008).
41. Kamp, Karl-Heinz. 2007. *The Nato Summit in Bucharest: The Alliance at a Crossroads*. Research Paper (No. 33, Nov. 2007). Rome: Nato Defense College.

42. Kelemen, Tas. 2002. *Defense Planning and Nato-European Union Relations*. Monterey, California: Naval Postgraduate School.
43. Kopač, Erik. 2011. *Učinkovito zagotavljanje vojaških zmogljivosti*. Sodobni vojaški izzivi (13/št. 2: str. 163–176). Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
44. Kotnik Dvojmoč, Igor. 2000. *Varnostna tveganja in grožnje v sodobnem svetu*. Revija Ujma (št. 14–15, str. 215–223). Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje, Ministrstvo za obrambo. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2001/p5_1.pdf (29. marec 2013).
45. --- 2002. *Obramba ima vedno določeno ceno, a cena vstopa v Nato je relativno nizka (intervju)*. Revija Mladina (št. 18, 6. maj 2002). Ljubljana: Mladina, časopisno podjetje, d. d.
46. Kotnik, Igor. 2009. *SPOR 2009 sklenjen (intervju)*. Revija Obramba (letnik 41, avgust 2009, str. 4–5). Ljubljana, Radomlje: Defensor.
47. Krek, Uroš. 2011. *Sedem let članstva v Natu – Alternative pred vstopom in učinki danes*. Sodobni vojaški izzivi (13/št. 2: str. 27–41). Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
48. Kugler, Richard L. 1999. *The Cold War Years*. Nato Chronicle. Spring 1999. Dostopno prek: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/0421b.pdf (12. februar 2008).
49. Lampret, Uroš in Staša Novak. 2009. *Nato's new Strategic Concept: Why is NATO still indispensable?* Bilten Slovenske vojske (12/št. 4: str. 15–31). Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
50. Lawrence, Tony. 2008. *The risk of Threat-Based Planning*. Dostopno prek: <http://blog.icds.ee/article/83/the-risk-of-threat-based-planning> (27. julij 2011).
51. Lindley-French, Julian. 2007. *A chronology of European security & defence 1945–2007*. Oxford, New York: Oxford University Press.
52. Lipovec, Filip. 1983. *Analiza in planiranje poslovanja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
53. *Logistics Committee*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_61715.htm (9. februar 2011).
54. *Logistics Planning*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (7. februar 2011).

55. Marinelli. 2007. *Expeditionary Operations. Integrated Capability Team*. HQ Supreme Allied Command Transformation. Dostopno prek:
<https://transnet.act.nato.int/WISE/Expedition/Library/Briefs/EOICTBrief>
(18. julij 2011).
56. Mazzar, Michael J. 1994. *The Revolution in Military Affairs – A Framework for Defense Planning*. U. S. Army War College: Strategic Studies Institute. Dostopno prek: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub242.pdf>
(10. februar 2008).
57. *Medical Support*. 2010. Dostopno prek:
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (6. marec 2011).
58. Mikuž, Ivan in Primož Šavc. 2011. *Razvoj Slovenske vojske v drugem dvajsetletju njenega obstoja*. Sodobni vojaški izzivi (13/št. 2, str. 163–176). Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
59. Ministrstvo za obrambo RS. 2005. *Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2004*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.
60. --- 2006. *Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2005*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.
61. --- 2007. *Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2006*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.
62. --- 2008. *Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2007*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.
63. --- 2009. *Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2008*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.
64. --- 2010a. *Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2009*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.
65. --- 2010b. *Posodobitev letališča Cerklje ob Krki – Financiranje*. Dostopno prek:
http://www.mo.gov.si/si/medijsko_sredisce/posodobitev_letalisca_cerklje_ob_krki/financiranje/ (1. avgust 2011).
66. --- 2011. *Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2010*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.
67. --- 2012. *Letno poročilo Ministrstva za obrambo za leto 2011*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

68. Ministrstvo za zunanje zadeve RS. 2003a. *Pismo ministra za zunanje zadeve dr. Dimitrija Rupla generalnemu sekretarju NATO Lordu Georgu Robertsonu*. Dostopno prek: <http://nato.gov.si/slo/slovenija-nato/postopki/pismo/> (8. avgust 2011).
69. --- 2003b. *Priloga Pismu ministra za zunanje zadeve dr. Dimitrija Rupla generalnemu sekretarju NATO Lordu Georgu Robertsonu. Časovnica za izvedbo reform – Obrambno vojaške zadeve*. Dostopno prek: <http://nato.gov.si/slo/slovenija-nato/postopki/casovnica/obrambno-vojaske/> (8. avgust 2011).
70. --- 2004. *Kronologija vključevanja Slovenije v Nato*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/nato/kronologija_vkljucevanja_slovenije_v_nato/ (9. avgust 2011).
71. --- 2010. *Novi Strateški koncept Nata*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/nato/novi_strateski_koncept_nata/ (29. julij 2011).
72. Možina, Stane et al. 1994. *Management*. Radovljica: Didakta.
73. Nacevski, Sašo in Pavel Vuk. 2010. *Nacionalnovarnostna strategija za 21. stoletje*. Revija Slovenska vojska (leto XVIII, št. 5, 9. 4. 2010, str. 4–6). Ljubljana: Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.
74. *NATO Air Defence*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8206.htm (11. februar 2011).
75. *Nato Logistics Handbook: Annex A – Definitions*. 1997. Dostopno prek: <http://www.nato.int/docu/logi-en/1997/defini.htm> (20. december 2007).
76. Nato Office of Information and Press. 2001. *Nato Handbook 2001*. Belgium: Brussels.
77. Nato Public Diplomacy Division. 2004. *Nato Transformed*. Belgium: Brussels.
78. --- 2006. *Nato Priručnik 2006*. Belgium: Brussels.
79. Nato Public Information Office. 2004. *Strategic Vision: The Military Challenge*. ACT – Norfolk, ACO – Mons.
80. *NATO Research and Technology Organisation*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_65174.htm (7. marec 2011).
81. *Nato sets new level of ambition for operations*. 2008. Dostopno prek: <http://www.nato.int/docu/update/2006/06-june/e0608b.htm> (13. januar 2008).
82. *NATO's first military operation*. 2011. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm (25. julij 2011).

83. Niemeyer, Klaus. 2003. *Modelling and Simulation in Defence*. Information & Security – An International Journal (Vol. 12, No.1, 2003, str. 19-42). Dostopno prek: http://kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/EINIRAS/6928/ichaptersection_singledocument/2d4b5fa1-ef81-4908-8cdf-eced68d138c5/en/doc_6930_259_en.pdf (1. april 2013).
84. *Non-article 5 operations and force generation*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (14. januar 2011).
85. Novica na spletni strani MORS (23. november 2010). *Državni zbor z veliko večino sprejel Resolucijo o splošnem dolgoročnem razvoju in opremljanju Slovenske vojske do leta 2025*. Dostopno prek: <http://www.mo.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12029/5671/> (9. april 2011).
86. *Nuclear Planning*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (14. januar 2011).
87. *Obrambna strategija RS*. 2001. Vlada Republike Slovenije (št.: 820-00/2001-1 z dne 20. 12. 2001).
88. *Obrambna strategija RS*. 2012. Vlada Republike Slovenije (št.: 80000-1/2012/4 z dne 7. 12. 2012). Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/javne_objave/2012/obr_strategija.pdf (29. marec 2013).
89. Ochmanek, David A. et al. 1997. *Strategy and Defence Planning for the 21st Century, Project Air Force*. RAND. Dostopno prek: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/2006/MR826.pdf (31. januar 2008).
90. Oddelek za severnoatlantsko sodelovanje. Direktorat za obrambno politiko. 2010. *Vrhunsko srečanje Nata v Lizboni*. Revija Slovenska vojska (leto XVIII, št. 19, 17. 12. 2010, str. 30–31). Ljubljana: Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.
91. Osutek SOPR 2011–2016. Osutek Srednjeročnega obrambnega programa 2011–2016 (osutek besedila z dne 20. 1. 2011). Ministrstvo za obrambo.
92. Pogačnik, Aleš (ur.). 2006. Veliki splošni leksikon. Priročna izdaja v dvajsetih knjigah. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
93. Pfeiffer, Holger. 2008. *Defence and Force Planning in Historical Perspective: NATO as a Case Study*. Baltic Security & Defence Review (10, str. 103–120). Dostopno prek: [http://www.bdcoll.ie/files/documents/Research/5_HolgerPfeiffer-Defence and Force Planning in Historical Perspective-NATO as a Case Study.pdf](http://www.bdcoll.ie/files/documents/Research/5_HolgerPfeiffer-Defence%20and%20Force%20Planning%20in%20Historical%20Perspective-NATO%20as%20a%20Case%20Study.pdf) (7. februar 2011).

94. Prezelj, Iztok. 2001. *Grožnje varnosti, varnostna tveganja in izzivi v sodobni družbi*. Teorija in praksa (let. 38, 1/2001, str. 127–141). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
95. Praprotnik, Stanislav. 2007. *Targeted Objectives of the Ministry of Defence and the Slovenian Armed Forces*. Bilten Slovenske vojske (9/št. 4, str. 1–46). Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
96. Pravilnik o planiranju. 2012. *Pravilnik o planiranju v Ministrstvu za obrambo*. Ministrstvo za obrambo (št.: 024-34/2011-21 z dne 13. 09. 2012).
97. Predlog SOPR 2009–2014. *Predlog Srednjeročnega obrambnega programa 2009–2014* (št.: 803-4/2008-27 z dne 18. 9. 2008). Ministrstvo za obrambo.
98. Rasmussen, Anders Fogh. 2011. *Towards NATO's Chicago Summit*. Govor generalnega sekretarja Nata na European Policy Centre v Bruslju. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_78600.htm (21. april 2013).
99. ReSDPROSV 2025 – *Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025*. 2010. Državni zbor RS (št.: 200-03/10-29/15 z dne 23. 11. 2010). Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201099&stevilka=5106> (15. marec 2011).
100. *Research and Technology*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (5. marec 2011).
101. ReSNV 2010. – *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije*. 2010. Državni zbor RS (št.: 200-01/10-5/22, z dne 26. 3. 2010). Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.
102. *Resource planning*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (7. februar 2011).
103. Review Reults. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (4. marec 2011).
104. Savereux, Paul. 2007. *The Comprehensive Political Guidance – A Primer*. Dostopno prek: <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/english/art2.html> (7. december 2007).
105. Schwarz, Jurgen. 2000. *Defence Planning in a Democracy – The Case of Germany*. University of Sussex: Sussex European Institute. Dostopno prek: <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w9cottey.pdf> (22. februar 2008).
106. Sektor za načrtovanje. 2009. *Sektor za načrtovanje: Pristojnosti in naloge*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

107. Sektor za obrambno planiranje. Direktorat za obrambno politiko. 2010. *Obrambno planiranje v Ministrstvu za obrambo RS*. Predstavitev za študente obramboslovja na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani (5. januar 2010).
108. Sektor za strateško planiranje. 2013. *SOPR – projekcija finančnih načrtov in obrambnih izdatkov od 2013 do 2018*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.
109. Shekhawat, V. S. 2006. *Challenges in Defence Planning*. Strategic Analysis (Vol. 30, No. 4, Oct-Dec 2006, str. 689-707). Institute for Defence Studies and Analyses. Dostopno prek: <http://www.idsa.in/publications/strategic-analysis/2006/oct-dec06/Shekhawat.pdf> (13. januar 2008).
110. SOPR 2013 – *Srednjeročni obrambni program Republike Slovenije 2013–2018*. Vlada RS (št.: 80300-1/2013/3 z dne 1. 2. 2013). Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/predpisi/obramba/SOPR2013_2018.pdf (7. februar 2013).
111. SPOR 2009. Strateški pregled obrambnega resorja 2009. *Povzetek ključnih ugotovitev SPOR 2009 za komuniciranje z zainteresiranimi javnostmi*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo. Dostopno prek: <http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/ministrstvo/SPOR2009.pdf> (1. oktober 2010).
112. Stalno predstavništvo RS pri zvezi Nato. 2010a. *Strateški koncept Nata*. Dostopno prek: <http://brussels.mission.si/index.php?id=2641> (29. julij 2011).
113. --- 2010b. *Vrh zveze Nato*. Dostopno prek: http://bruselj.misija.si/index.php?id=1120&tx_ttnews%5Btt_news%5D=6450&tx_ttnews%5BbackPid%5D=12&cHash=c1bd2b0bf6 (8. avgust 2011).
114. *Standardization*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (4. marec 2011).
115. Stavridis, James. 2011. *Building Strategic Connections. Early investment pays future dividends*. Per Concordiam – Journal of European Security and Defense Studies (Volume 1, Issue 4, 2011, str. 8–9). Garmisch-Partenkirchen, Germany: George C. Marshall European Center for Security Studies.
116. Strategic Concept 2010. *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. Adopted by Heads of State and Government in Lisbon. Dostopno prek: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (29. julij 2011).

117. Strateški pregled obrambe. 2004. *Strateški pregled obrambe 2002/2003 z vizijo razvoja do leta 2015* (št. 017-02-15/2003-31 z dne 12. 3. 2004). Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.
118. Sturm, Steve. 2005. *Vojaške zadeve – usklajevanje zmogljivosti in zavez.* Dostopno prek: <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue1/slovene/military.html> (11. junij 2008).
119. Šavc, Primož. 2009. *The Slovenian experience of defence planning and Nato membership.* Bilten Slovenske vojske (11/št. 3, str. 41–58). Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
120. --- 2010. *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti. Kaj nas ogroža?* (intervju). Revija Obramba (letnik 42, maj 2010, str. 9–13). Ljubljana, Radomlje: Defensor.
121. --- 2011. *Fokusiran intervju z generalnim direktorjem Direktorata za obrambno politiko na Ministrstvu za obrambo.* Ljubljana: 7. december 2011.
122. Šteiner, Alojz. 2010. *Between transition and transformation.* Bilten Slovenske vojske (12/št. 2, str. 93–109). Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
123. --- 2011. *Transformacija – Jo hočemo, jo zmoremo?* Sodobni vojaški izzivi (13/št. 2: str. 163–176). Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske.
124. Tankosić, Stevo. 1981. *Rukovođenje in komandovanje u sistemu opštenarodne obrane.* Beograd: Vojnoizdavački zavod Beograd.
125. *Task Forces.* 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (2. februar 2011).
126. *The Alliance's Strategic Concept – Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999.* Dostopno prek: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm> (15. december 2007).
127. *The Consultation, Command and Control Board.* 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm? (9. februar 2011).
128. *The Defence Planning Process.* 2007. Dostopno prek: <http://www.nato.int/issues/dpp/index.html> (21. januar 2008).
129. *The Defence Planning Process – How did it evolve?* 2007. Dostopno prek: <http://www.nato.int/issues/dpp/evolution.html> (9. januar 2008).
130. *The Defence Planning Process – What does it mean in practice?* 2007. Dostopno prek: <http://www.nato.int/issues/dpp/practice.html> (9. januar 2008).

131. The Harmel Report. 1967. *The Future Tasks of the Alliance*. Brussels. Dostopno prek: <http://www.nato.int/basicxt/b671213a.htm> (13. januar 2008).
132. *The National Military Strategy of the United States of America*. 2004. *Joint Chiefs of Staff*. Dostopno prek: <http://www.defense.gov/news/mar2005/d20050318nms.pdf> (27. julij 2011).
133. *The Nato Defence Planning Proces*. 2012. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm (29. marec 2013).
134. *The Nuclear Planning Group*. 2008. Dostopno prek: <http://www.nato.int/issues/npg/index.html> (21. januar 2008).
135. *The Nuclear Planning Group*. 2011. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50069.htm (18. avgust 2011).
136. The Research and Technology Organisation of Nato. 2003. *Handbook on Long Term Defence Planning*. The RTO Studies. Analysis and Simulation Panel. France. Dostopno prek: [http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-069/TR-069-\\$\\$TOC.pdf](http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-069/TR-069-$$TOC.pdf) (17. december 2007).
137. *The Resource Policy and Planning Board*. 2010. Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_67653.htm (7. februar 2011).
138. Tovornik, Uroš. 2011. *Intervju s svetovalcem v Obrambnem oddelku pri Stalnem predstavništvu RS pri Natu*. Ljubljana: 4. oktober 2011.
139. Urad vlade za informiranje. 2003. *Postopki vključevanja po referendumu*. Dostopno prek: <http://nato.gov.si/slo/slovenija-nato/postopki/> (8. avgust 2011).
140. --- 2004a. *Več o akcijskih načrtih za članstvo*. Dostopno prek: <http://nato.gov.si/slo/nato/vrhunsko-zasedanje-praga/slovenija-nato/akcijski-nacrt/vec-o-nacrtih/> (9. avgust 2011).
141. --- 2004b. *Preoblikovanje Nata po koncu hladne vojne*. Dostopno prek: <http://nato.gov.si/slo/slovenija-nato/javna-mnenja/uvodna-informacija/konec-hladne-vojne.html> (13. april 2013).
142. Vegič, Vinko. 2005a. *Vloga in funkcije Nata po koncu hladne vojne*. V *Sodobno vojaštvo in družba*, ur. Anton Bebler (str. 181-199). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
143. --- 2005b. *Vloga Nata v mirovni operacijah*. V *Mirovne operacije in vloga Slovenije*, ur. Ljubica Jelušič (str. 79-96). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

144. Vink, John. 2008. *Planning under uncertainty*. Nato C3 Agency. Dostopno prek: http://www.slidefinder.net/P/Planning_Uncertainty_John_Vink_Chief/20081216_presentation_vink/2524360 (18. julij 2011).
145. Vlada RS. 1998. *Nacionalna strategija Republike Slovenije za vstop v Nato*. Dostopno prek: <http://nato.gov.si/slo/dokumenti/nacionalna-strategija.pdf> (8. avgust 2011).
146. --- 2010. *Obrazložitev predloga ReSDPRO SV 2025*. Dokument EVA: 2009-1911-0002, št.: 80300-2/2010/6 z dne 24. 6. 2010. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=374&unid=PUB%7C09BA87C25E981FC6C12577510045273D> (8. avgust 2011).
147. *Zakon o obrambi*. 2004. Državni zbor Republike Slovenije. Uradni list RS št. 103/2004 (23. september 2004).
148. Žabkar, Anton. 2004. *Marsova dediščina. Metode in smeri razvoja. 2. knjiga*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.