

SLOVENSKA JAVNOST, POLITIČNO-URADNIŠKA ELITA IN NATO

Povzetek. Slovenija si prizadeva postati članica Nata, o čemer pričajo uradni dokumenti zakonodajne in izvršne oblasti in izjave njenih najvišjih predstavnikov. Zamisel podpira tudi velika večina parlamentarnih političnih strank, medtem ko je pomemben del civilne družbe do nje zadržan. Javnomenjska podpora članstvu Slovenije v Natu, ki je bila še pred leti dokaj močna in trdna, je v zadnjih mesecih nestalna in neprepričljiva. Soglasja med politično-uradniško elito in javnostjo torej ni. To kaže na motnje pri oblikovanju varnostne politike in postavlja pod vprašaj uspeh referendumskega odločanja o članstvu Slovenije v Natu. Prispevek temelji na predpostavki, da je očitni razkorak med odnosom pretežnega dela politično-uradniške elite in odnosom javnosti do morebitnega članstva Slovenije v Natu posledica napak, ki so jih zakonodajna in izvršna oblast, pa tudi vojaško-strokovni organi naredili v preteklem desetletju.

Ključne besede: Slovenija, Nato, varnostna politika, politično-uradniška elita, javno mnenje, soglasje.

414

Uvod

Iz uradnih državnih dokumentov je mogoče razbrati, da je članstvo Slovenije v Natu eden temeljnih zunanjepolitičnih in varnostnih ciljev. Ti dokumenti Nato obravnavajo kot edino učinkovito organizacijo kolektivne obrambe v obstoječi evropski varnostni arhitekturi. Državam članicam Nata zagotavlja kolektivno obrambo, obenem pa sprejema odgovornost za evropsko varnost in stanovitnost nasploh, vključno z operacijami, ki se ne odvijajo na ozemlju držav članic ("out of area operations"). Uradno mnenje pravi, da je Nato svojo učinkovitost pokazal med vojno v Bosni in Hercegovini, ko evropske varnostne strukture niso mogle ustaviti oboroženih spopadov brez odločilne čezatlantske podpore. Kosovska kriza spomladi 1999 je bil drugi tak primer, kriza v Makedoniji poleti 2001 pa tretji. Velik del slovenskega političnega in uradniškega razreda tudi zaradi teh dejstev podpira članstvo Slovenije v Natu.

Slovenska javnost že od leta 1994, ko so bile opravljene prve javnomnenjske raziskave na to temo, kaže določeno zadržanost do članstva Slovenije v Natu. V

* Dr. Marjan Malešič, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

zadnjem obdobju pred srečanjem Severnoatlantskega sveta leta 1997 v Madridu, ko je Nato v svoje vrste povabil Madžarsko, Češko in Poljsko, je bila ta podpora sicer razmeroma visoka in trdna, po srečanju v Madridu pa je občutno padla in se do danes ni obnovila. Ravno nasprotno, javnost je članstvu Slovenije v Natu v zadnjih mesecih vse manj naklonjena.

Oblikovanje varnostne politike države vključuje številne akterje, med njimi zakonodajno in izvršno oblast, vojaškokstrokovne organe, obveščevalno skupnost, (po)svetovalni organ za nacionalno varnost, množična občila, strokovne ustanove, interesne skupine in splošno javnost. Ti akterji si pri oblikovanju varnostne politike delijo informacije, izmenjavajo mnenja in stališča, se pogajajo in iščejo sprejemljive odločitve. Ko gre za izjemno pomembne odločitve, in članstvo države v sistemu kolektivne obrambe je taka odločitev, je prisotna težnja, da se odločitev sprejme s čim širšim soglasjem akterjev, ki so neposredno ali posredno vključeni v sprejemanje odločitve. Očitno je, da v Sloveniji, kar zadeva članstvo države v Natu, tega soglasja še ni, saj med stališči politično-uradniške elite in javnostjo opazimo globok prepad.

Prispevek temelji na predpostavki, da je očitni razkorak med odnosom pretežnega dela politično-uradniške elite in odnosom javnosti do morebitnega članstva Slovenije v Natu posledica napak, ki so jih zakonodajna in izvršna oblast, pa tudi vojaškokstrokovni organi naredili v preteklem desetletju. Predpostavka je umeščena v širši vzorec, ki pravi, da so demokratična civilno-vojaška razmerja v družbi "conditio sine qua non" optimalnega procesa oblikovanja varnostne politike. V članku bom predstavil odnos javnosti ter stališče državnih in političnih ustanov do članstva Slovenije v Natu ter opozoril na splošne in konkretne napake, ki so jih slednje naredile pri oblikovanju varnostne politike.

Proces oblikovanja varnostne politike

Za demokratični politični sistem je značilna delitev oblasti, pristojnosti in nalog. Zakonodajna oblast sprejema varnostno politiko države, naloga izvršne oblasti pa je, da pripravi izhodišča varnostne politike in jo uresničuje. Pomembne ustanove za oblikovanje oz. izvajanje varnostne politike so obrambno in zunanje ministrstvo, generalštab oboroženih sil, obveščevalne službe in svet za nacionalno varnost. Med akterji civilne družbe, ki se vključujejo v oblikovanje varnostne politike, pa lahko poudarimo množična občila, različne lobije, strokovne ustanove, interesne skupine, sindikate in splošno javnost, v nekaterih državah tudi cerkev. Vsaka od večjih ustanov in organizacij ima tudi številne manjše skupine in uradništvo, ki imajo različne interese, informacije in posledično tudi pristope k varnostni politiki.

Torej imamo opraviti s tremi različnimi kategorijami akterjev, ki jih je pri analizi treba upoštevati: karierni strokovnjaki v različnih uradništvih nacionalnovarnostnega sistema, voljeni in imenovani uradniki ter posamezniki in skupine zunaj politične države, se pravi civilna družba. Vsaka od teh kategorij ima posebne značilnosti in interakcija med njimi ustvarja alternative vladne politike na varnostnem področju.

Izvršno uradništvo je sestavljeno iz strokovnjakov, ki delujejo v uradništvih podsistemov sistema nacionalne varnosti. Ti uradniki zgolj izvajajo odločitve, ki jih sprejemajo voljeni uradniki, in se praviloma ne vmešavajo v politični proces. Ta skupina deluje skladno z "nacionalnimi interesi" in se ne ozira na različne ozke politične interese, saj je žarišče njene lojalnosti država kot celota.

Voljeni in imenovani uradniki so z eno nogo na notranjepolitičnem prizorišču, z drugo pa v stroki, ki odloča o zunanjepolitičnih in varnostnih vprašanjih. Tudi oni imajo podobno odgovornost kot izvršno uradništvo, vendar se hkrati prilagajajo potrebam volilnega telesa in se trudijo pridobiti njegovo naklonjenost. Zanimiv predmet preučevanja je način, na katerega notranjepolitične presoje vplivajo na oblikovanje varnostnih alternativ.

Nevladni dejavniki so tretja pomembna skupina, ki sodeluje pri oblikovanju varnostne politike. Gre za organizacije, skupine in posameznike, ki jih najdemo zunaj domene zakonodajne, izvršne in sodne oblasti ter jih lahko poimenujemo civilna družba. Za našo analizo so pomembni predvsem vplivni posamezniki, interesne skupine, množična občila in javno mnenje. Njihova temeljna značilnost je, da pri oblikovanju varnostne politike nimajo formalnih pristojnosti, zato skušajo vplivati na pristojne ustanove in jih spodbujajo, da njihove preference, ki zadevajo različna varnostna vprašanja, vključijo v vladne programe in dejavnosti.

Različne interesne skupine lahko učinkovito združijo nevladne akterje in njihov vpliv lahko preseže tistega, ki je značilen za profesionalce, delujoče v uradništvih nacionalnovarnostnega sistema. Množična občila igrajo pri oblikovanju in izvajanju varnostne politike več vlog: zagotavljajo vez med državljani in oblastjo, so vir informacij za uradnike, zagotavljajo analize in obrazložitve ter postavljajo pod vprašaj modrost in motivacijo različnih političnih odločitev. Vpliv javnega mnenja je pri oblikovanju varnostne politike po svoji naravi posreden in dolgoročen, čeprav je v zadnjih desetletjih vse pomembnejši tudi v čisto neposrednem smislu. V demokratičnih družbah javno mnenje postavlja meje vladnim dejavnostim. Javno mnenje postavlja širše parametre, ki opredeljujejo obseg izbir določene politike, ki so na voljo oblastem in so sprejemljive za javnost - odločitve se sprejemajo znotraj meja, ki jih določa strpnost javnosti. Vplivni posamezniki so v tem procesu prav tako izjemno pomembni, še posebej v majhni skupnosti, v kateri njihovo mnenje vpliva na vedenje drugih dejavnikov civilne družbe, to pa posredno učinkuje na vladne dejavnosti.

Odnose med navedenimi akterji oblikovanja varnostne politike lahko ponazorimo z modeli in pristopi, kot so formalistični, kompetitivni in kolegialni model, pristop koncentričnih krogov, elitni oz. participativni pristop in pristop sistemske analize.¹ Na tem mestu modelov in pristopov ne moremo razlagati, lahko pa rečemo, da se nekateri od njih osredotočajo na postopke, komunikacijske poti, pretok

¹ Glej več o tem v John F. Reichart & Stephen R. Sturm (eds.), *American Defence Policy (fifth edition)*, (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1982), Sam C. Sarkesian, *U.S. National Security. Policymakers, Processes and Politics (second edition)*, (London: Boulder, 1995), Ole R. Holsti, *Crisis Management*, in Betty Glad (ed.), *Psychological Dimensions of War*, (London: SAGE Publications, 1990) in Marjan Malešič, *Slovenian Security Policy and NATO*, (Groningen: University of Groningen, CEES, 2000).

informacij, svetovalni sistem in spravo med različnimi stališči in pogledi, drugi pa na položaj različnih akterjev pri oblikovanju varnostne politike in stopnjo njihove pomembnosti v tem procesu, na doseganje širše javne podpore in legitimnosti določene politike in na spravo različnih varnostnopolitičnih interesov.

Avtor prispevka sem našete modele uporabil v bolj poglobljeni analizi oblikovanja tistega dela varnostne politike Slovenije, ki se nanaša na članstvo države v Natu.² Na tem omejenem prostoru in v duhu izhodiščne predpostavke bom v nadaljevanju predstavil zgolj izbrane poudarke iz analize odnosa politično-uradniške elite oz. javnosti do članstva Slovenije v Natu in opozoril na nekatere napake pri oblikovanju politike do tega vprašanja.

Odnos politično-uradniške elite do članstva Slovenije v Natu

Politično-uradniška elita se v veliki meri identificira z zamisljivo, naj Slovenija postane članica severnoatlantskega zavezništva, o čemer pričajo uradni dokumenti in izjave najvišjih predstavnikov vlade, posameznih ministrstev, Državnega zbora RS, posameznih političnih strank in Generalštaba Slovenske vojske.

Skladno z uradnimi stališči je temeljni razlog za članstvo Slovenije v Natu dejstvo, da bi tako okrepili varnost države in omogočili njen dolgoročni razvoj. Pozitivne posledice članstva Slovenije v Natu pa ne bi bile zgolj varnostne, obrambne in vojaške, ampak bi posegale tudi na druga področja, kot so zunanja politika, gospodarstvo, znanost in tehnologija. Članstvo države v Natu bi pomenilo njeno vključitev v politični in varnostni okvir najrazvitejših evropskih in severnoameriških držav, pospešitev gospodarskega in socialnega sodelovanja in razvoja, okrepitev verodostojnosti Slovenije v mednarodni skupnosti, uveljavitev njenega mednarodnega statusa in pogajalske moči ter utrditev prepoznavnosti Slovenije v svetu kot demokratične in miroljubne države. To v bistvu pomeni, da državne ustanove ne poudarjajo zgolj varnostnih učinkov članstva v Natu, ampak tudi učinke, ki presegajo varnostni vidik in posegajo na druga družbena področja.³

Parlamentarne politične stranke prav tako večinsko podpirajo članstvo države v Natu, saj od osmih strank, ki so zastopane v Državnem zboru RS, zgolj ena, ki ima štiri poslance, odkrito nasprotuje temu projektu in predlaga status nevtralnosti kot ustrežnejšo izbiro za zagotavljanje nacionalne varnosti. Tudi politične stranke navajajo, da bi si s članstvom v Natu Slovenija zagotovila višjo stopnjo varnosti, spodbudila gospodarski razvoj in dosegla socialno stanovitnost, se vključila v demokratični svet in povečala svoj vpliv v mednarodni skupnosti. S članstvom v zavezništvu bi Slovenija postala del evropskega vrednotnega, pravnega, gospodarskega, finančnega in varnostnega okolja.

² Marjan Malešič, *Slovenian Security Policy and NATO*, (Groningen: University of Groningen, CESS, 2000).

³ Nasprotno pa javnost v Natu vidi predvsem vojaškoobrambno organizacijo, medtem ko je manj seznanjena z Natovim civilnim kriznim načrtovanjem, ki se ukvarja z zagotavljanjem pomoči državam podpisnicam Partnerstva za mir ob večji naravni ali drugi nesreči. Tudi programi Nata na področju varovanja okolja, raziskovalnega in tehnološkega sodelovanja so v splošni javnosti manj znani.

Zanimivo je, da sta tako izvršna kot zakonodajna oblast prepričani, da Slovenija izpolnjuje pogoje za članstvo v Natu, in to kljub temu, da država nima urejenih mejnih, obmejnih in drugih vprašanj s sosednjo Hrvaško. Poleg tega sta tudi pripravljeno Slovenske vojske in njena funkcionalna povezanost (interoperabilnost) z vojskami držav članic Nata vprašljivi, saj številne reforme vojaškega sistema, ki potekajo v Sloveniji v zadnjem desetletju, še niso dale dovolj oprijemljivih rezultatov. Za obe veji oblasti je značilen tudi optimizem, kar zadeva stroške, ki bi nastali s članstvom v Natu: Slovenija je zmožna in pripravljena pokriti te stroške, ki bodo nižji, kot bi bili pri individualnem pristopu k zagotavljanju varnosti. Vlada je celo sprejela načrt povečevanja deleža bruto družbenega proizvoda, namenjenega obrambi, vendar gre obrambna poraba v nasprotno smer (leta 1998 je bilo za obrambo namenjenega 1,89 %, leta 2000 1,45 % in leta 2001 1,4 % BDP). Tu se ne moremo znebiti občutka, da je vlada obrambne izdatke lahko ohranjala na razmeroma nizki ravni ravno zato, ker je računala na članstvo države v Natu.⁴

Zanimiva točka razprave o članstvu Slovenije v Natu je tudi način sprejemanja odločitve o tem vprašanju. Že pred leti so nekatere parlamentarne politične stranke v svoje programe zapisale zavezo o izvedbi referendumu, medtem ko so druge menile, da bi zavzemanje za referendum lahko pomenilo določeno zadržanost ali celo neiskrenost glede namere države, da se priključi Natu. Danes parlamentarne politične stranke podpirajo zamisel o referendumu kot načinu odločanja o vstopu Slovenije v Nato. S tem ne bi bila dosežena zgolj legitimnost odločitve o članstvu, ampak bi to vprašanje na neki način dolgoročno "politično zaprli" in ob pozitivnem izidu olajšali tudi odločanje o zadevah, ki bi v prihodnje izhajale iz obveznosti, ki jih prinaša članstvo države v zavezništvu.

Odnos javnosti do Nata

Slovenija svojo varnost zagotavlja na dveh ravneh, in sicer na nacionalni in na mednarodni ravni. Na nacionalni ravni poteka gradnja sistema nacionalne varnosti, ki je bila v preteklosti domena skupne države, Jugoslavije, na mednarodni ravni pa želi država vstopiti v ključna gospodarska, politična in varnostna kroga v evroatlantskem prostoru, se pravi v Evropsko unijo in severnoatlantsko zavezništvo. Kot smo lahko videli, je članstvo v Natu izražen cilj vseh ključnih političnih in državnih akterjev, ki sooblikujejo varnostno politiko Slovenije, z vidika legitimnosti uresničevanja tega cilja in procesa odločanja pa so pomembna tudi stališča in pričakovanja javnosti.

Prvi podatki o odnosu slovenske javnosti do morebitnega članstva Slovenije v Natu so iz leta 1994, ko je Slovenija podpisala program Partnerstvo za mir. Podatki

⁴ Za primerjavo povejmo, da nevtralna Švica po uradnih podatkih za obrambo porabi 1,5 % BDP, vendar izračuni strokovnjakov kažejo, da je ta poraba dejansko dvainpolkrat do trikrat višja od prikazane, saj se v sistemu totalne obrambe velik del izdatkov razprši po celotnem družbenem sistemu (kantoni, občine, podjetja, organizacije in celo posamezniki) in jih država pri izračunu obrambne porabe sploh ne prikaže (Karl Haltiner, *Conscription and Militia as a National Tradition (The Case of Switzerland)*, v Marjan Malešič, *Comparative Analysis of Manning the Armed Forces in Europe*, Ljubljana, ORC, IDV, 2002).

kažejo, da je takrat še prevladovalo mnenje javnosti, naj si Slovenija raje sama zagotovi svojo varnost, tudi če bo to zahtevalo več finančnih virov, kot pa da na tem področju postane odvisna od Zahoda oz. Nata. Podatki z začetka leta 1995 pokažejo, da je bila relativna večina javnosti (44 %) naklonjena vladnim prizadevanjem, da Slovenija postane članica Nata, medtem ko je bila skoraj polovica vprašanih bodisi indiferentna (33 %) bodisi neodločena (15 %). Nasprotovanje članstvu Slovenije ni bilo tako izrazito (9 %), vendar so kljub temu ti izidi za politično-uradniško elito pomenili šok in razočaranje, saj je pričakovala večjo podporo javnosti za enega najpomembnejših projektov države po osamosvojitvi leta 1991. Postalo je očitno, da podpora javnosti članstvu Slovenije v Natu ni nekaj samoumevnega, ampak bo treba to zamisel javnosti predstaviti in utemeljiti z večjo mero strokovnosti, konkretnosti in doslednosti.

Intenzivnejše preučevanje javnega mnenja je potekalo v naslednjih letih, kar je razvidno iz tabele 1.

Tabela 1: Javnomenjska podpora članstvu Slovenije v Natu (SJM 1996-1999, v %)

	Okt. 96	Jan. 97	Feb. 97	Mar. 97	Nov. 97	Jun. 99
Da	66,4	61,3	58,3	64,1	55,4	56,5
Ne	15,7	20,5	21,1	18,3	18,4	16,1
Ne vem	17,9	18,2	20,7	17,6	26,2	27,4
Vzorec	958	996	942	965	2031	1001

Iz podatkov je mogoče razbrati nekaj značilnih trendov, in sicer da je bila podpora javnosti vladnim prizadevanjem za članstvo Slovenije v Natu v obdobju oktober 1996-marec 1997 razmeroma visoka in trdna, medtem ko je bilo nasprotovanje razmeroma nizko in prav tako trdno. Skupina neodločenih je bila v tem obdobju razmeroma velika. Oktobra in novembra 1997 je podpora članstvu Slovenije v Natu občutno padla, vendar se nasprotovanje ni povečalo, ampak je narasla skupina neodločenih. Ta izid je zelo verjetno posledica razočaranja, ki je sledilo odločitvi Severnoatlantskega sveta na srečanju v Madridu julija 1997, da Slovenije ne povabi v prvi krog držav, ki bodo postale članice Nata po koncu hladne vojne. Trend je ostal bolj ali manj nespremenjen do junija 1999.

Zadnja javnomenjska raziskava Obramboslovnega raziskovalnega centra, katere del predstavljamo v nadaljevanju, je bila izvedena oktobra in novembra 2001 ter zajema spremenljivke, ki se nanašajo na ogroženost Slovenije, varnostno kulturo, sistem nacionalne varnosti ter na politično in varnostno združevanje v Evropi.

S časovnega in kontekstualnega vidika je pomembno ugotoviti, da je raziskava potekala po 11. septembru 2001, torej po terorističnih napadih skrajnih islamskih skupin na izbrane cilje v ZDA. Teoretični koncept raziskave, njegovo razgradnjo in oblikovanje instrumenta je skladno z mednarodnimi standardi na tem področju in ob upoštevanju slovenskih varnostnih posebnosti opravila raziskovalna skupina

Obramboslovnega raziskovalnega centra. Terensko fazo raziskave pa je izvedel Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij pri Inštitutu za družbene vede. Raziskavo smo izvedli na reprezentativnem vzorcu polnoletnih državljanov Republike Slovenije, saj je na vprašalnik odgovarjalo 1095 vprašanih.

Temeljni cilj raziskave je bil poudariti soodvisnost med spremenjenimi mednarodnimi varnostnimi okoliščinami in socialno-gospodarskimi, političnimi, varnostnimi in vrednotnimi spremembami v Sloveniji na eni strani ter potrebo po prilaganju nacionalnovarnostnega sistema naše države zahtevam, ki izhajajo iz evropskega povezovanja na drugi strani. Ob tem predpostavljamo, da je vključevanje Slovenije v evropsko gospodarsko, politično in varnostno združevanje kompleksen pojav, ki mora temeljiti na ustreznih znanstvenoraziskovalnih podlagah.

Izsledki raziskave na splošni ravni kažejo, da se velika večina ljudi počuti varno, nadaljuje se zaznavanje nevojaskih virov ogrožanja varnosti, medtem ko zaznava vojaške ogroženosti še naprej upada. Izsledki nadalje kažejo, da je slovenska javnost dovzetna za človekove pravice in varstvo življenjskega okolja, da se zavzema za širjenje kulture miru in nenasilja (še vedno je prisoten t. i. "mirovni sindrom", značilen za konec osemdesetih in začetek devetdesetih let), da vojski ne dovoljuje vmešavanja v politiko in zadeve civilne družbe ter da ima razmeroma nizko zaupanje v represivni aparat države, tudi ko gre za ohranjanje njene neodvisnosti in suverenosti. Značilen je tudi t. i. "ekonomski determinizem" javnosti, ki v ospredje postavlja vire ogrožanja, vrednote in cilje, ki so izrazito ekonomsko obarvani.

Kot je razvidno iz tabele 2, ta raziskava pokaže dokaj trdno podporo vladnim prizadevanjem, da Slovenija postane članica Nata, saj več kot polovica vprašanih članstvo podpira, medtem ko mu nasprotuje četrtina vprašanih. Skupino neodločenih predstavlja petina vzorca, vključenega v raziskavo.

Tabela 2: Javnomnenjska podpora članstvu Slovenije v Natu (SJM 2001, v %)

	Nov. 2001
Da	53,2
Ne	24,2
Ne vem	22,7
Vzorec1	1095

Križanje izsledkov, prikazanih v zgornji tabeli, o podpori javnosti članstvu Slovenije v Natu z neodvisnimi spremenljivkami pokaže, kako se javnost glede na svoje demografske značilnosti odziva na to zamisel. Rahlo večje zavzemanje za članstvo Slovenije v Natu je opaziti pri mlajših od 30 in starejših od 60 let, medtem ko so druge starostne skupine pri podpori bolj zadržane. Bolj izobraženi manj podpirajo zamisel kot manj izobraženi in moški se bolj zavzemajo za članstvo kot ženske, ki sicer zamisli nasprotujejo zgolj rahlo bolj izrazito kot moški, vendar je med ženskami bistveno več neodločenih. Nekaj več podpore članstvu Slovenije v Natu je v urbanih okoljih, manj na podeželju. Najbrž je "žrtev" nasprotovanja kmetov članstvu Slovenije v Evropski uniji tudi Nato, ki ga del politične elite ponuja v svežnju z Evropsko unijo. Nadalje, bolj kot so ljudje zadovoljni z življenjem v

Sloveniji, večja je podpora članstvu Slovenije v Natu, in bolj kot so o zadevi obveščeni, bolj to zamisel podpirajo, kar kaže na potrebo po objektivnih informacijah o Natu, katerega poslanstvo ni zgolj kolektivna obramba, ampak njegova dejavnost med drugim sega na področje operacij v podporo miru, kriznega upravljanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah. Sodelovanje članic pa presega tudi varnostno razsežnost, saj Nato posredno spodbuja gospodarsko, tehnološko, znanstveno in ekološko sodelovanje držav članic. Podpora članstvu Slovenije v Natu narašča od levega pola političnega spektra k desnemu, medtem ko versko prepričanje oz. ateizem na odnos državljanov Slovenije do Nata ne vpliva.

Tabela 3: Križanje podatkov: odnos do članstva Slovenije v Natu z neodvisnimi spremenljivkami

Članstvo v Natu	
+	-
starostne skupine <30 in >60	starostne skupine 30-60
nižja izobrazba	višja izobrazba
moška populacija	ženska populacija
urbano okolje	kmetijsko okolje
“desna” politična usmeritev	leva politična usmeritev
zadovoljstvo z življenjem v SLO	nezadovoljstvo z življenjem v SLO
dobra obveščenost o Natu	slaba obveščenost o Natu
versko prepričanje, ateizem	

Podatki tudi kažejo, da se relativna večina vprašanih zavzema za zmanjšanje ali v najboljšem primeru za ohranjanje obrambnih izdatkov na sedanji ravni, čeprav Slovenija daje za obrambo razmeroma malo finančnih sredstev, in sicer 1,4 % bruto družbenega proizvoda (BDP), medtem ko članice Nata za obrambo v povprečju namenjajo 2,2 % BDP. Raziskovalci smo vzpostavili neposredno korelacijo med obema spremenljivkama - obrambno porabo in članstvom Slovenije v Natu - in ugotovili, da okoli 70 % vprašanih bodisi v celoti bodisi delno nasprotuje povečanju obrambne porabe, ki bi bila posledica članstva države v Natu.

Na podlagi predstavljenih podatkov bi lahko rekli, da je bila podpora javnosti morebitnemu članstvu Slovenije v Natu v obdobju oktober 1996-november 2001 razmeroma visoka in se je gibala med 66 in 53 odstotki. Kljub temu govorimo o relativni podpori, za kar obstajajo vsaj trije razlogi: prvič, podpora ni bila tako visoka kot v večini drugih držav, ki si želijo članstva v Natu, drugič, podatki kažejo, da javnost ni pripravljena sprejeti višjih obrambnih izdatkov, ki bi jih prineslo članstvo v Natu, čeprav se zdi, da so bili naši obrambni izdatki do zdaj lahko razmeroma nizki, ker je država vstopala v Nato in se je zanašala na varnostna jamstva, ki jih članstvo prinaša, brez tega pa bodo izdatki za obrambo verjetno še višji, in tretjič, podpora javnosti članstvu Slovenije v Natu je bistveno nižja kot pri državnih ustanovah in parlamentarnih političnih strankah, katerih velika večina podpira to zamisel.

Za primerjavo si pogledjmo tudi izide telefonske raziskave Politbarometer, ki jo po naročilu slovenske vlade redno izvaja Center za raziskovanje javnega mnenja in

množičnih komunikacij pri Inštitutu za družbene vede. Raziskava Politbarometer je že lani zaznala manjšo podporo javnosti članstvu Slovenije v Natu, zelo dramatično pa podpora upada v zadnjih mesecih, kar je razvidno iz tabele 4.

Tabela 4: Podpora javnosti članstvu Slovenije v Natu v zadnjem letu (Politbarometer)

	Apr.	Maj.	Jun.	Jul.	Sep.	Okt.	Nov.	Dec. 01	Jan.	Feb.	Mar. 02*
Da	50	54	55	57	51	50	48	49	48	45	39
Ne	20	32	30	29	32	30	35	33	36	36	41
Ne vem	20	15	15	14	17	20	17	18	15	19	20
Vzorec	894	940	910	847	916	975	951	919	857	947	941

* Vprašanje se je glasilo drugače kot prej, ko so raziskovalci spraševali po podpori vladnim prizadevanjem za članstvo Slovenije v Natu, in sicer: "Če bi že naslednjo nedeljo prišlo do referendumu o vstopu Slovenije v Nato, kako bi glasovali?"

Podatki kažejo, da se je javnomnenjska podpora političnemu in varnostnemu projektu članstva Slovenije v Natu v telefonskih anketah novembra 2001 spustila pod mejo 50 odstotkov in se je v naslednjih mesecih še zmanjševala. V marcu 2002 je število tistih, ki bi na referendumu glasovali proti vstopu Slovenije v Nato, presešlo število tistih, ki bi glasovali za, vendar pa podatki tudi kažejo, da se vsi vprašani ne bi udeležili referendumu in med njimi je več takih, ki članstvu Slovenije v Natu nasprotujejo. To pomeni, da bi bil referendumski izid kljub vsemu tesno v prid zagovornikov te zamisli.

Zanimivo je tudi, kako je v preteklem letu podpora javnosti članstvu Slovenije v Natu nihala odvisno od aktualnih dogodkov, saj je najprej na znižanje podpore zelo verjetno vplivala medijska kampanja o uporabi izstrelkov z osiromašenim uranom na območju ZRJ ter Bosne in Hercegovine, potem je podpora narasla zaradi razvoja vojaškega spopada v Makedoniji in vrha Bush-Putin v Sloveniji, pa spet padla zaradi terorističnih napadov na ZDA in odziva te države, ki je sledil. Sledeč tej logiki ter ob upoštevanju vrednot in stališč javnosti, ki vejejo iz javnomnenjskih raziskav, lahko z veliko mero zanesljivosti domnevamo, da je v zadnjem času podpora slovenske javnosti članstvu v Natu tudi "žrtev" aktualne ameriške varnostne, se pravi zunanje in obrambne politike. Vendar pa je tak odnos naravnan kratkoročno, saj se bo ameriška varnostna politika slej ko prej spremenila, medtem ko za Slovenijo ne moremo reči, kdaj bo možnost za vstop v Nato tako velika, kot je danes, in to kljub težavam in pomanjkljivostim, ki jih ima država pri vojaški organiziranosti, usposobljenosti in opremljenosti.

Pomanjkljivosti in težave pri oblikovanju varnostne politike

V nadaljevanju bomo nanizali nekatere pomanjkljivosti in težave pri oblikovanju varnostne politike Slovenije, ki so (ne)posredno vplivale na zadržan odnos javnosti do članstva Slovenije v Natu, ki ni v skladu s pričakovanji in potrebami politično-uradniške elite pri uresničevanju tega projekta. Med ključnimi pomanjklji-

vostmi in težavami poudarjamo pogoste spremembe vodstva, pomanjkanje državne tradicije in doktrine, pomanjkanje poklicne etike pri nekaterih akterjih oblikovanja varnostne politike, težave pri opredeljevanju in spoštovanju nacionalnega interesa, slaba usklajenost dela pri oblikovanju varnostne politike države ter pomanjkljiva skrb državnih ustanov za obveščanje javnosti in udeležbo civilne družbe pri sprejemanju pomembnih varnostnopolitičnih odločitev.

Kratka zgodovina samostojne in neodvisne Slovenije je zaznamovana s pogostimi menjavami vodilnih kadrov. V dobrih desetih letih je državo vodilo pet vlad, katerih sestava se je nekajkrat spremenila tudi med samim mandatom. Tudi dve ključni ministrstvi z vidika morebitnega članstva države v Natu - obrambno in zunanje ministrstvo - sta doživljali številne kadrovske spremembe: za ministrstvi velja, da ju je v tem obdobju vodilo sedem ministrov, da zamenjav državnih sekretarjev in drugih visokih državnih uradnikov sploh ne omenjamo. Slednji bi morali zagotavljati neprekinjenost delovanja ministrstev v vsebinskem smislu, vendar so kmalu postali objekt političnega barantanja in kadrovske kombinatorike. Oblikovanje varnostne politike je tako postalo žrtev pogostih kadrovskih menjav. Z redkimi izjemami je proces učenja vsake od ministrskih ekip ob prevzemu naloge vzel veliko dragocenega časa, še posebej ker so se ministri praviloma zanašali na svojo ekipo ter se pri odločanju niso povezovali z znanstvenimi in strokovnimi ustanovami.

Slovenija iz objektivnih razlogov nima državne tradicije, tako da nima ustrezne državniške kontinuitete, izkušenj in trdnih vedenjskih vzorcev, ki bi jih razvila državna uprava. Očitno je tudi pomanjkanje ustreznih smernic, varnostnopolitičnih izhodišč in doktrinarnih dokumentov, ki bi jih s pridom uporabili pri odločanju. Pri sprejemanju različnih dokumentov, ki bi akterjem oblikovanja varnostne politike olajšali delo, je prihajalo do anomalij, saj so bili nekateri posebni izvedbeni dokumenti sprejeti pred strateškoroazvojnimi dokumenti.

Sestava organov, ki delujejo na področju nacionalne varnosti, in odnosi med njimi so v osnovi podobni kot v večini zahodnoevropskih držav, čeprav je bil npr. svet za nacionalno varnost ustanovljen šele leta 1998. Tudi njegova sestava pokaže, da gre bolj za posvetovalni kot za svetovalni organ, saj je v njem politično-uradniška elita, medtem ko je civilna družba zanemarjena, njen vpliv pa neznaten in zgolj posreden. Tudi ustreznost pretoka informacij o članstvu Slovenije v Natu med akterji je vprašljiva, saj so ministrstva informacije "spuščala" zgolj do določene (razmeroma visoko postavljene) ravni, medtem ko so drugi uradniki informacije prejeli iz množičnih občil.

Nekateri pomembni akterji oblikovanja varnostne politike se niso vključili v splošno shemo vladne varnostne politike, ker bodisi niso izvajali dogovorjene politike, bodisi so jo (v nekaterih skrajnih primerih) kompromitirali. V to kategorijo lahko uvrstimo napake vojaške in civilne obveščevalne službe. Neizpodbitno dejstvo je, da se je vlada bolj ukvarjala z gospodarskimi, socialnimi in drugimi vprašanji, medtem ko je varnostno področje zanemarjala in posledično tudi slabo usklajevala reševanje različnih vprašanj in izzivov. Dogajalo se je tudi to, da so nekateri posamezniki, vključeni v oblikovanje varnostne politike, zaobšli formalne poti komuniciranja znotraj države in svoje nadrejene ter informacije dajali nepo-

sredno voditeljem političnih strank oz. množičnim občilom, kar postavlja pod velik vprašaj ustreznost njihove poklicne etike in stanje varnostne kulture nasploh. Vlada je potrebovala veliko časa, da je opredelila ključne nacionalne interese na varnostnem področju, pa še potem je izvajala politiko, ki ni bila vedno skladna z izraženimi interesi in cilji (npr. podpis pobude za odpravo jedrske oborožitve v Združenih narodih ali pa vztrajno zmanjševanje obrambnih izdatkov z vidika želje po vključitvi v Nato). Nekateri predstavniki oblasti delujejo v smeri zadovoljevanja ozkih strankarskih interesov, medtem ko nacionalnih interesov ne spoštujejo.

Vlada sicer ima medresorsko skupino, ki usklajuje dejavnosti različnih ministrstev pri približevanju države Natu in se redno sestaja. Na drugi strani pa analiza pokaže, da ni formalne usklajenosti med vlado, parlamentom in predsednikom države, kar lahko pomeni neusklajenost postopkov in mehanizmov za oblikovanje skupnih osnov varnostne politike.⁵ Tu bi lahko opaznejšo vlogo odigral Svet za nacionalno varnost.

Vprašljiva je bila tudi skrb državnih ustanov za obveščanje javnosti in udeležbo civilne družbe pri sprejemanju pomembnih varnostnopolitičnih odločitev, med katerimi ima ključno mesto članstvo države v Natu. Čeprav so bila znamenja o zadržanosti javnosti do tega projekta slovenske države nedvoumna in politično-uradniški eliti znana, je šele v zadnjem obdobju opaziti sistematičnejši, doslednejši, bolj usklajen, pa še vedno ne v celoti ustrezen, pristop k obveščanju javnosti o prednostih in tudi pomanjkljivostih članstva Slovenije v Natu. Nekateri vplivni nasprotniki članstva Slovenije v Natu so to postali šele, ko so začutili zadrego "države" pri utemeljenem in s podatki podprtem pojasnjevanju prednosti članstva.

Sklep

Oblikovanje varnostne politike države je proces, ki vključuje različne državne in nedržavne akterje, ki si v tem procesu izmenjujejo stališča, poglede, informacije in nasvete ter iščejo ob upoštevanju lastnih interesov soglasje o ključnih odločitvah. Do določene mere smo temu procesu priča tudi v Sloveniji, saj je država pred dolgoročno pomembno odločitvijo o članstvu v kolektivnem obrambnem zavezništvu. Visoka stopnja soglasja o članstvu Slovenije v Natu je dosežena v državnih in političnih ustanovah, medtem ko velik del javnosti in civilne družbe nasploh tega projekta slovenske države ne podpirata zadosti.

Kar zadeva članstvo Slovenije v Natu, je med javnostjo na eni ter politično in uradniško elito na drugi strani velik prepad. Slednja se večinoma zavzema za vstop države v severnoatlantsko zavezništvo, medtem ko je javnost bistveno bolj zadržana in v zadnjem času celo odklonilna. Eden od pomembnih razlogov za manjšo podporo od pričakovane je tudi strah pred visokimi stroški članstva v Natu, čeprav po logiki stvari zagotavljanje varnosti zunaj zavezništva za državo prav gotovo ni cenejše kot v njem. Alternativa članstvu Slovenije v Natu je na

⁵ Z vidika oblikovanja varnostne politike države je nenavadno, da zunanji minister na novinarski konferenci poziva predsednika države, naj se dejavneje vključi v uveljavljanje zamisli o članstvu Slovenije v Natu.

sistemski ravni verjetno različica totalne obrambe, kot smo jo v preteklosti že poznali v obliki t. i. splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite - ta ni bila ne poceni ne učinkovita.

Pomanjkljivosti in težave pri oblikovanju varnostne politike Slovenije, ki so (ne)posredno vplivale na zadržan odnos javnosti do članstva Slovenije v Natu, so pogoste spremembe vodstva, pomanjkanje državne tradicije in doktrine, pomanjkanje poklicne etike pri nekaterih akterjih oblikovanja varnostne politike, težave pri opredeljevanju in spoštovanju nacionalnega interesa, slabo usklajevanje dela pri oblikovanju varnostne politike države ter pomanjkljiva skrb državnih ustanov za obveščanje javnosti in udeležbo civilne družbe pri sprejemanju pomembnih varnostnopolitičnih odločitev.

Vse te pomanjkljivosti in težave so vodile v stanje, v katerem predstavitev političnega in varnostnega projekta članstva Slovenije v Natu ni bilo mogoče opraviti sistematično, dosledno in konkretno ob upoštevanju interesov, potreb, pričakovanj in vrednotnih usmeritev slovenske javnosti. To je pripeljalo do očitnega razkoraka v stališčih politično-uradniške elite in javnosti do članstva Slovenije v Natu, kar lahko v končni fazi pripelje tudi do izjemnih političnih napetosti pri odločanju o tem vprašanju.

LITERATURA

- Reichart, F. John & Stephen R. Sturm (eds.) (1982): *American Defence Policy* (fifth edition), Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Sarkesian, C. Sam (1995): *U. S. National Security. Policymakers, Processes and Politics* (second edition), London: Boulder.
- Holsti, R. Ole, *Crisis Management*, in Betty Glad (ed.) (1990): *Psychological Dimensions of War*, London: SAGE Publications, 1990.
- Malešič, Marjan (2000): *Slovenian Security Policy and NATO*, Groningen: University of Groningen, Centre for European Security Studies.
- Haltiner, Karl (2002): *Conscription and Militia as a National Tradition (The Case of Switzerland)*, in Marjan Malešič (ed.), *Comparative Analysis of Manning the Armed Forces in Europe*, Ljubljana, Obramboslovni raziskovalni center, Inštitut za družbene vede.

Vira podatkov:

Obramboslovni raziskovalni center, Inštitut za družbene vede.

Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, Inštitut za družbene vede.