

NATO IN SLOVENIJA 15 LET POZNEJE: KAKO USPEŠNE SO BILE NAPOVEDI IZDATKOV ZA OBRAMBO NATO AND SLOVENIA 15 YEARS LATER: HOW SUCCESSFUL WERE PROJECTIONS ABOUT DEFENCE EXPENDITURES

Povzetek *Finančne posledice članstva v Natu so bile pred letom 2004 predmet razprave o razlogih za članstvo Slovenije v zavezništvu. Tako so nastale ocene, na podlagi katerih so različni avtorji in institucije napovedovali finančne obveznosti in obrambne izdatke nove članice. Avtorja tega članka na podlagi primerjave ocen in stanja po petnajstih letih ugotavljata, kako uspešne so bile napovedi. Prepoznavata objektivne okoliščine, ki so bile vzrok za (ne)uspešnost napovedi, pri čemer ugotavljata boljšo kakovost opredeljevanja obrambnih izdatkov kot prispevkov za Nato, hkrati pa opozarjata na nevarnost zmotnega razumevanja dejanskega zmanjšanja obrambnih izdatkov v Sloveniji kot posledice članstva.*

Ključne besede: *Obrambni izdatki, finančni prispevki, članstvo v Natu.*

Abstract *Financial consequences as a result of NATO membership had been a subject of debate about reasons for Slovenian accession to alliance before 2004. In order to provide projections of future financial obligations and defence expenditures of new NATO member, some authors and institutions had developed appropriate financial assessments. Based on analysis of available sources the authors of this article try to find out how successful were those projections. They recognize objective circumstances responsible for more or less accurate projections, observing a higher quality of assessments about future defence expenditures than those dealing with financial contributions to NATO budget. Among other messages they call for attention in avoiding possible wrong conclusions that the actual reduction of defence budget that had happened in reality is not a consequence of NATO membership as some projected.*

Key words *Defence expenditures, financial contributions, NATO membership.*

Uvod

29. marca 2004 je Slovenija postala polnopravna članica Nata. Končal se je postopek pridruževanja, ki je vključeval vstop v Natovo Partnerstvo za mir leta 1994, pristop k Procesu načrtovanja in pregleda zmogljivosti (Planning and Review Process – PARP) leta 1997 kot enemu od »ključnih orodij na razpolago za vključevanje« ter izvedbo petih akcijskih načrtov za članstvo v Natu (angl. Membership Action Plan – MAP) (Šavc, 2009, str. 52). Vmes se je zgodil »šok«, ko leta 1997 Slovenija ni bila povabljena v zavezništvo, ker ni imela »sreče niti geostrateške pozicije treh novih članic«, ki so bile sprejete (Kožar v Šavc, 2009, str. 52), ker je bila »slovenska zunanja politika pretirano izolacionistična in izključena iz prispevkov k mednarodni varnosti« (Jelušič, 2009, str. 8) in ker med drugim »ZDA niso podpirale pristopa več kot treh članic« ter tako za Nato vključitev Slovenije »geopolitično in vojaško ni pomenila posebne pridobitve« (Bebler, 2009, str. 110–111). Kljub razočaranju so se politični in drugi napor v Sloveniji nadaljevali in imeli za cilj uresničevanje strateškega cilja – članstva v zavezništvu, kar je bila prednostna naloga vlad praktično od osamosvojitve leta 1991 in za katero je tudi Državni zbor sprejel »nekaj resolucij v podporo članstva v zahodnih integracijah« (Bebler, str. 107). Politična volja v zavezništvu je bila potrjena s podpisom pristopnega protokola predstavnikov vseh članic Nata 26. marca 2003 (ibid., str. 113), politično voljo v Sloveniji pa je podprlo 66 odstotkov udeležencev referendumu istega leta (Jelušič, str. 7).

Tako kot v drugih novih članicah je v procesu pridruževanja potekala intenzivna politična, strokovna in javna razprava o razlogih za in proti članstvu v zavezništvu. Med temami, o katerih se je razpravljalo, so bili tudi prihodnji obrambni izdatki in finančne posledice članstva, zato je bilo pripravljeno nekaj strokovnih študij, ki naj bi prispevale bolj natančne in predvsem strokovno utemeljene ocene, ki bi pomagale razumeti, kako bo članstvo v Natu vplivalo na obrambne izdatke države in koliko bo morala ta prispevati v skupni proračun zavezništva. Namen članka je ugotoviti, kako uspešne so bile ocene in napovedi izdatkov, povezanih z obrambo v Sloveniji kot bodoči članici Nata. S primerjalno analizo podatkov iz finančnih napovedi in ocen, obrambnih izdatkov neposredno pred vstopom v Nato leta 2003 ter obrambnih izdatkov leta 2018, smo ugotavljali razkorak med napovedanimi in resničnimi stroški za obrambo. Dodaten motiv za raziskavo je bila ugotovitev, da ob peti in deseti obletnici članstva v Natu tega vprašanja na podoben način ni nihče obravnaval. Pri tem je treba poudariti, da namen avtorjev ni ugotavljanje prednosti ali pomanjkljivosti članstva skozi finančne pokazatelje, ker se te nanašajo na precej širše pokazatelje oziroma učinke, ki jih ima članstvo za Slovenijo (politične, ekonomske, varnostne, vojaške, geopolitične idr.).

1 PRED VSTOPOM V NATO: OBRAMBNI IZDATKI LETA 2003, OCENE IN NAPOVEDI

Po podatkih Ministrstva za obrambo so leta 2003 obrambni izdatki Slovenije znašali 369 milijonov evrov¹ ali 1,4 odstotka BDP. Finančni načrt Ministrstva za obrambo (MO RS) je znašal 321 milijonov evrov ali 5,14 % državnega proračuna. Od tega je bilo za Slovensko vojsko namenjenih 251 milijonov evrov ali 78 % finančnega načrta ministrstva oziroma okoli 4 % državnega proračuna (MO RS, 2019). Struktura obrambnih izdatkov leta 2003 je znašala približno 56 % za osebje, 22 % za delovanje in 22 % za investicije (Bajraktarevič, 2003, str. 5–6). Nekatere napovedi o izdatkih obrambe po vstopu v Nato so zbrali Kovačič, Gregorčič in Fabjančič (2002, str. 65–69 in 72):

- »članarina« za Nato »znaša med 0,5 in 1 % obrambnega proračuna, to je za Slovenijo od 1,5 do 3 milijone dolarjev« (okoli 1,4–2,8 milijona evrov²),
- članstvo v Natu »na dolgi rok znižuje obrambne izdatke držav članic«,
- nove članice bi morale v proračun Nata prispevati »le 2,5 % prihodkov«,
- »učinkovit sistem oborožene nevtralnosti bi Slovenijo stal približno od 3 do 4 % BDP«,
- »od leta 2000 do 2010 naj bi slovenski obrambni proračun narasel z 1,46 % na 2,3 % BDP«,
- »skupaj s članarino bi se obrambni proračun Slovenije zaradi članstva v Natu povečal za približno 0,75 % BDP«,
- stroški vstopa v Nato bi bili »v tekočem desetletju celo višji od 100 milijonov dolarjev letno« (okoli 95 milijonov evrov),
- zaradi profesionalizacije Slovenske vojske bodo obrambne potrebe »skupaj 2,5 do 3 % BDP«,
- »Slovenija si lahko v naslednjih štirih letih privošči izdatke za obrambo največ v višini 1,7 % BDP«,
- od novih članic se pričakuje, »da bodo povečale proračunske izdatke za obrambo«.

Na Ministrstvu za obrambo je Center za strateške študije leta 1998 pripravil Oceno stroškov vključevanja Slovenije v Nato. Delovna skupina, ki jo je pripravila, je že v uvodu izpostavila problem metodološkega pristopa, ker ne obstajajo »natančni in celoviti postopki in metode za izračun stroškov« in se lahko naslonijo na »lasten nacionalni razvoj ter glede na razvojne trende in izkušnje drugih držav«. Zato

1 V obrambne izdatke štejejo finančni načrt Ministrstva za obrambo (zmanjšan za stroške delovanja Uprave RS za zaščito in reševanje in Inšpektorata RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami), stroški za delovanje Urada za varovanje tajnih podatkov in vojaške pokojnine. Pri preračunavanju SIT v EUR je upoštevan srednji tečaj Banke Slovenije na dan 31. 12. 2003 (1 EUR = 236,6903 SIT). Pred letom 2008 je v obrambne izdatke spadala tudi dejanska poraba sredstev po Zakonu o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih od 1994 do 2003. Plačila anuitet po tem zakonu v obrambne izdatke niso bila všteta.

2 Po tečaju Evropske centralne banke 31. decembra 2002.

gre za »strokovni kompromis«, ki »izpostavlja oceno stroškov širitve na strateški ravni« (Kromar, Dobravc, Vuk in Arnejčič, 1998, str. 3). Sklicujejo se na Nacionalno strategijo Republike Slovenije za vstop v Nato, v kateri je bil predviden delež obrambnih izdatkov za leto 2003 na ravni 2,3 % BDP, v projekcijah, ki so nastale na ministrstvu za obdobje 2000–2003, pa je bilo leta 2003 predvidenih 1,91 % BDP³ (ibid., str. 14). Glede deleža sredstev za proračun Nata navajajo »med 0,5 in 1 % sredstev nacionalnega obrambnega proračuna« in da bodo npr. leta 2003 prispevki za Nato znašali od 3 do 5,8 milijona dolarjev, kar je od 2,8 do 5,5 milijona evrov⁴. Za razumevanje njihovih ocen je treba vedeti, da so predvidevali, da bo Slovenija »postala polnopravna članica leta 2000« (ibid., str. 29 in 31). Pomeni, da njihove ocene za leto 2003 pomenijo obrambne izdatke in finančne obveznosti Slovenije v zavezništvu kot članice Nata.

Na Ministrstvu za obrambo sta poleg omenjene pozneje nastali še najmanj dve oceni stroškov, povezanih s članstvom v Natu. Ena od teh je bila namenjena razpravi v Državnem zboru v okviru Odbora za obrambo in Odbora za mednarodne odnose. Nanaša se na oceno pričakovanih obveznosti in obremenitev, ki bodo prevzete ob vključevanju v Nato. Iz ocene je razvidno, da izhaja iz ameriških študij stroškov širitve Nata. Stroške deli na neposredne (povezane s članstvom) in posredne (nastanejo tudi, če država ni v Natu). V neposrednih stroških se upoštevajo prispevki v civilni in vojaški proračun Nata, stroški »infrastrukturnega programa« (NSIP) in stroški misije članic pri Natu (MO RS, 1997, str. 3). Iz ocene izhaja, da bi skupni neposredni stroški Slovenije »v naslednjih 10 letih znašali letno povprečno 8–10 mio dolarjev (7,6–9,5 milijona evrov), od česar bi okoli 65 % od tega zneska odpadlo na članarino, infrastrukturo in nujno preoblikovanje oboroženih sil« (ibid., str. 5). Iz grafičnih prikazov, ki so bili priloženi oceni, je razvidno, da bi neposredni stroški znašali od 1,45 do 1,88 milijona dolarjev (od 1,3 do 1,7 milijona evrov). Podatki so izhajali iz ameriške ocene stroškov širjenja Nata. Za nadaljnjo analizo ima ta ocena ministrstva zelo omejeno uporabno vrednost, saj ne omenja deleža, ki bi ga morala država namenjati za obrambo, ne omenja strukture izdatkov in tudi o prispevkih v Natov proračun lahko le ugibamo, ker pripravljavci gradiva niso podrobno razdelali neposrednih stroškov.

Drugo oceno Ministrstva za obrambo je leta 2002 pripravila delovna skupina, ki se je posvetila predvsem prispevkom Slovenije v Natov proračun. Glede gibanja obrambnih izdatkov je upoštevala dopolnjeno nacionalno poročilo v okviru Procesna načrtovanja in pregleda zmogljivosti. Skupina je predpostavljala, da »bomo leta 2005 polnopravni člani zveze Nato«. Ker točen delež bodočih prispevkov v Natov proračun ni bil znan, je naredila dve različici, po katerih bi prispevki znašali od 5 do 10 milijonov dolarjev (4,77–9,54 milijona evrov) (Kovač in drugi, 2002, str. 2) oziroma bi delež za prispevke znašal 0,09–0,1 % BDP ali 5,4–6,6 % obrambnih izdatkov (ibid., str. 5).

Zorko v raziskavi o obrambnih izdatkih ugotavlja, da je Slovenija »najvišji delež v zgodovini« namenila leta 1992, ko je znašal 2 % BDP. V analizi obrambnih izdatkov od osamosvojitve do leta 2003 ugotavlja, da je bil najnižji delež 1,23

3 Uporabljajo sicer tudi podatek 2,06 % BDP, ki pa ga ne moremo upoštevati v analizi, ker vsebuje tudi izdatke za sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

4 Tečaj ECB na dan 31. 12. 2002.

% leta 2000, neposredno pred pridružitvijo zavezništvu letu 2003 pa 1,57 % BDP (Zorko, 2004, str. 32 in 36). Rast obrambnih izdatkov od leta 2001 pripisuje profesionalizaciji Slovenske vojske (zaposlovanje, ukinjanje služenja vojaškega roka) ter projektom modernizacije in opremljanja Slovenske vojske. Navaja projekcijo obrambnih izdatkov po pridružitvi Natu od 1,63 % BDP do 2 % leta 2008 (ibid., str. 40). Glede prispevkov v Natov proračun se sklicuje na podatke vladnega urada za informiranje ter navaja, da bo delež prispevka Slovenije v celotni proračun znašal 0,26 % in da bo na primer leta 2006 Slovenija v civilni proračun, vojaški proračun in za varnostno-investicijski program (NSIP) vplačala skupno 2.833.120 evrov (ibid., str. 45–48).

Študija, ki jo je pripravila finančna služba ameriškega kongresa (Congressional Budget Office) leta 1996, obravnava samo Višegrajsko skupino in lahko posredno kaže na pričakovanja po zviševanju obrambnih izdatkov kot posledice članstva v Natu tudi za Slovenijo. Študija navaja, da bodo vse omenjene nove članice morale dvigniti obrambne izdatke v razponu od 40 do 70 % deleža BDP (Poljska npr. za 1,4 %, Češka republika 1,1 %, Slovaška 1,5 % in Madžarska 1,1 %) (SPO, 1996, str. 40).

Oceno bodočih obrambnih izdatkov je pripravila tudi ameriška skupina strokovnjakov v okviru korporacije RAND, ki med drugim navaja ekonomske prednosti članstva v Natu: (1) na dolgi rok lahko članice zaradi specializacije in ker jim ni treba razvijati vseh zmogljivosti, zmanjšajo obrambne izdatke, (2) članstvo omogoča prerazporeditev obrambnih virov za obrambo na druga področja, (3) izboljša se možnost dostopa do občutljivih tehnologij, (4) članstvo zagotavlja varno okolje, ki je privlačno za tuje investicije (Larrabee, Peters in Zycher, 2002, str. 23–24). Glede ocene obrambnih izdatkov so upoštevali nacionalne načrte, ki so bili vgrajeni v akcijski načrt za članstvo (Annual national program of the Republic of Slovenia for the implementation of the MAP 2001-2003) in pri čemer je bilo predvideno tudi preoblikovanje Slovenske vojske, kar naj bi zahtevalo okoli 41,9 milijona dolarjev letno v obdobju 2002–2007 (ibid., str. 7). Ugotavljajo neskladnost projekcije obrambnega proračuna z načrti razvoja vojske, ker je predvidena rast le okoli 17,2 milijona dolarjev na leto. Ob vključevanju omenjenih stroškov sprememb strukture sil naj bi bil na primer leta 2003 potreben delež obrambnih izdatkov 1,67 % BDP in leta 2005 1,76 %, za 2006 in 2007 pa niso imeli podatkov⁵ (ibid., str. 13).

Glede prispevkov, ki jih bodo morale plačati nove članice v Natov proračun, je bilo ob koncu pristopnih pogovorov dogovorjeno, da bo znašal delež Slovenije 0,26 % oziroma 0,3018 % za projekte, pri katerih ne sodelujejo vse članice, kar naj bi na primer za leto 2005 znašalo 2.506.950 evrov in za 2006 2.833.120 evrov (Nato, 2003).

⁵ Vse podatke je zagotavljal MO RS.

2 PETNAJST LET POZNEJE: OBRAMBI IZDATKI IN PRISPEVKI ZA NATO LETA 2018

Leta 2018 so obrambni izdatki Slovenije znašali 463 milijonov evrov ali 1,01 % BDP. Realizacija finančnega načrta Ministrstva za obrambo je znašala 454 milijonov evrov ali 4,8 % državnega proračuna. Od tega je bilo za Slovensko vojsko namenjenih 360 milijonov evrov ali 79 % finančnega načrta ministrstva. Za Slovensko vojsko je bilo tako namenjenih 3,81 % državnega proračuna. Struktura obrambnih izdatkov po dejanski realizaciji leta 2018 je bila 71 % za osebje, 21,9 % za delovanje in 7,1 % za investicije (MO RS, 2019).

Stroški, ki so povezani z Natom, so bili predmet poizvedovanja poslancev Državnega zbora⁶. Ugotovimo lahko, da je bilo za leto 2018 vplačanih v civilni proračun 544.088 evrov, vojaški proračun 2,39 milijona evrov in za program varnostnih investicij (NSIP) 1,45 milijona evrov, skupno 4,4 milijona evrov. Poleg tega so bili predvideni prispevki za strateški transport, delovanje Natovih poveljstev in centrov odličnosti, plačila aranžmajev za vzdrževanje sredstev prek Natovih agencij ter drugi stroški. Vsi prispevki za Nato naj bi tako znašali okoli 8,2 milijona evrov (MO RS, 2018). To je približno 1,8 % finančnega načrta ministrstva (približno enako tudi glede na obrambne izdatke). Pri tem je treba razumeti, da prispevki v civilni in vojaški proračun, stroški za Natova poveljstva ter program investicij izhajajo iz deleža, ki Sloveniji pripada (praviloma 0,26 %, razen za projekte, pri katerih ne sodelujejo vse članice), drugi stroški pa so povezani z nacionalno odločitvijo o pristopu k določenim skupnim programom (npr. strateški transport, sodelovanje v centrih odličnosti) ali uporabi Natovih agencij (npr. za vzdrževanje materialnih sredstev ali njihovo modernizacijo).

⁶ Ministrstvo za obrambo je štirikrat odgovarjalo na poslanska vprašanja: 23. 6. 2016, 18. 7. 2016, 17. 1. 2018 in 13. 3. 2018.

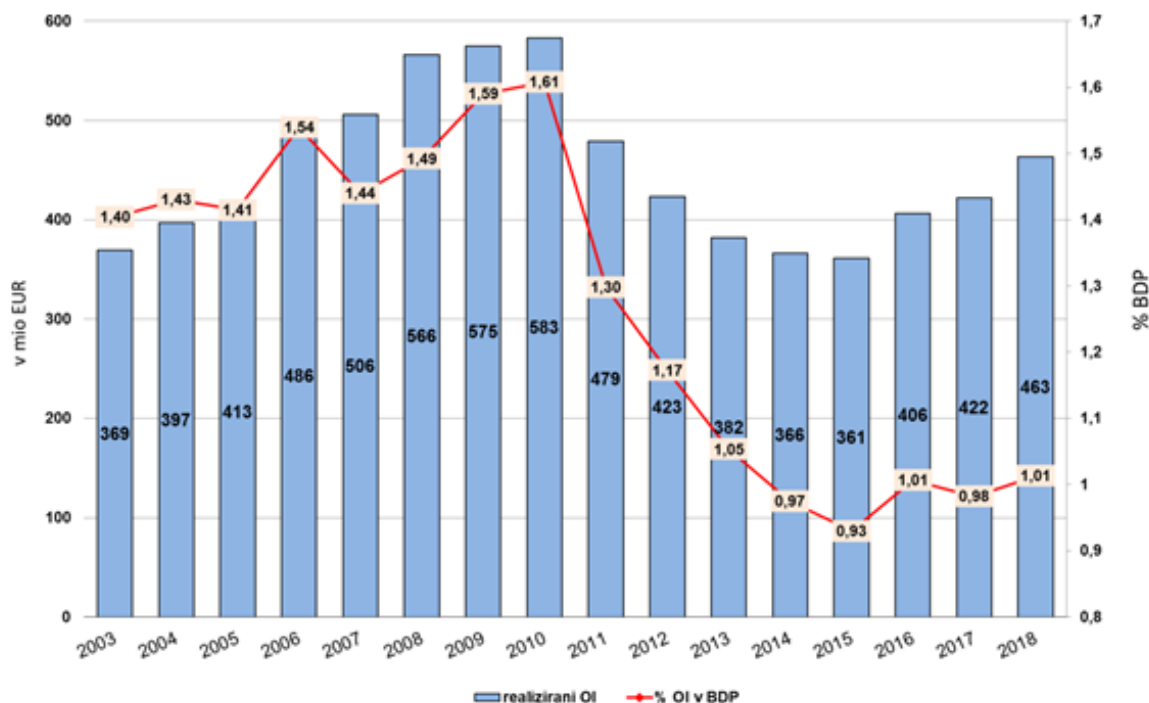
3 ANALIZA

Slovenija je v letih pred vstopom v Nato začela povečevati izdatke za obrambo, ki so leta 2003, zadnje leto pred članstvom, dosegli 1,4 % BDP. Trend nominalnega in relativnega poviševanja izdatkov za obrambo se je nadaljeval v sedmih letih članstva in je bil predvsem posledica profesionalizacije Slovenske vojske, sodelovanja v operacijah in na misijah v tujini ter njene modernizacije (glej diagram 1). Povečevanje izdatkov za obrambo je bilo sicer predvideno z nacionalnimi strateškimi usmerjevalnimi in planskimi dokumenti skozi celotno obdobje zadnjih petnajst in več let kot posledica namere po vzpostavitvi potrebnih obrambnih zmogljivosti države s poudarkom na transformaciji in modernizaciji Slovenske vojske. Ciljna raven 2 % BDP je bila načrtovana že za leto 2008, torej prej, kot so se države na zasedanju Nata v Walesu leta 2014 dogovorile, da je to skupna zaveza.

Leta 2010 je bil dosežen največji delež za obrambo v petnajstih letih članstva (1,61 % BDP), nato pa so se obrambni izdatki zmanjševali in leta 2015, predvsem zaradi globalne finančne krize, dosegli najnižjo raven v zgodovini samostojne države (0,93 % BDP). Leta 2016 se je začela ponovna rast obrambnih izdatkov, predvsem kot posledica dodatnih prilivov zaradi stroškov angažiranja Slovenske vojske v aktivnostih obvladovanja t. i. migrantske krize ter zavedanja o potrebi po dodatnih vlaganjih v obrambo, kar je bilo med drugim poudarjeno ob seznanitvah predsednika Republike Slovenije s stanjem pripravljenosti vojske in ugotovitvah Strateškega pregleda obrambe 2016⁷ (Vlada RS, 2016). Vendar zaostanka v razvoju obrambnih zmogljivosti zaradi finančne krize kljub politični volji za povečevanje obrambnih izdatkov verjetno ne bo mogoče nadomestiti prej kot v desetih letih, zastoja v modernizaciji Slovenske vojske pa verjetno niti v dvakrat daljšem obdobju.

⁷ Med sklepi strateškega pregleda obrambe je tudi ugotovitev, da je treba »izvesti popravek srednjeročne projekcije obrambnih izdatkov. Za gospodarno ohranjanje že vzpostavljenih obrambnih zmogljivosti RS ter vzpostavitev prednostnih zmogljivosti, ki jih RS potrebuje za nacionalne potrebe in izpolnjevanje zavez do EU in Nata, bi morali doseči nominalno rast obrambnega proračuna najmanj 30–45 mio EUR na letni ravni«.

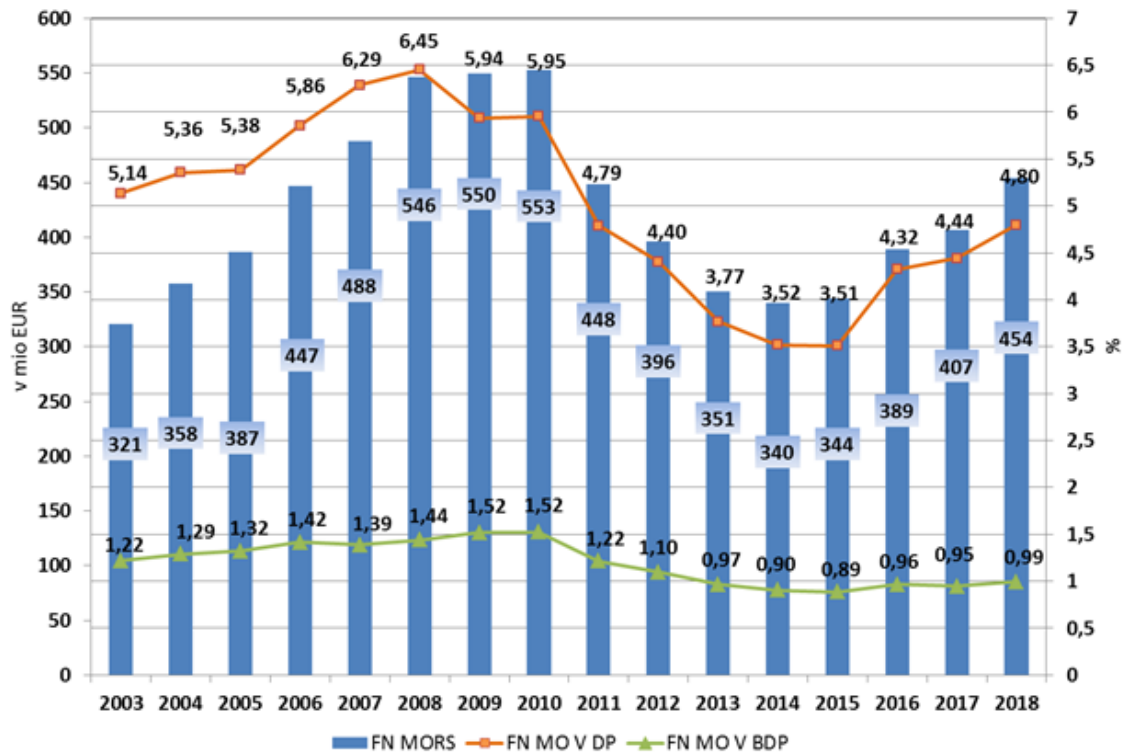
Diagram 1: Obrambni izdatki Republike Slovenije v obdobju 2003–2018



Vir: MO RS, 21. februar 2019

Iz analize sprememb finančnega načrta ministrstva lahko ugotovimo, da je bil delež državnega proračuna, namenjen za obrambo, največji leta 2008 (6,45 %) in najnižji leta 2015 (3,51 %) (glej diagram 2). Trendi naraščanja in padanja večinoma sledijo trendu sprememb deleža obrambnih izdatkov v bruto domačem proizvodu. Pri tem je mogoče ugotoviti, da je Vlada Republike Slovenije tudi v resnici začela zmanjševati izdatke za obrambo že leta 2009, dve leti prej, kot se je začel padec obrambnih izdatkov. »Ugoden« odstotek obrambnih izdatkov je posledica zunanjih prilivov (npr. klirinški dolg Ruske federacije, v okviru katerega so bili med drugim nabavljeni ladja Triglav in orožje za zračno obrambo v znesku približno 53 milijonov evrov). Čeprav se obrambni izdatki od leta 2015 dalje povečujejo, še niso na ravni pred finančno krizo. Delež državnega proračuna, ki je namenjen za obrambo, pa je manjši kot pred vstopom v Nato.

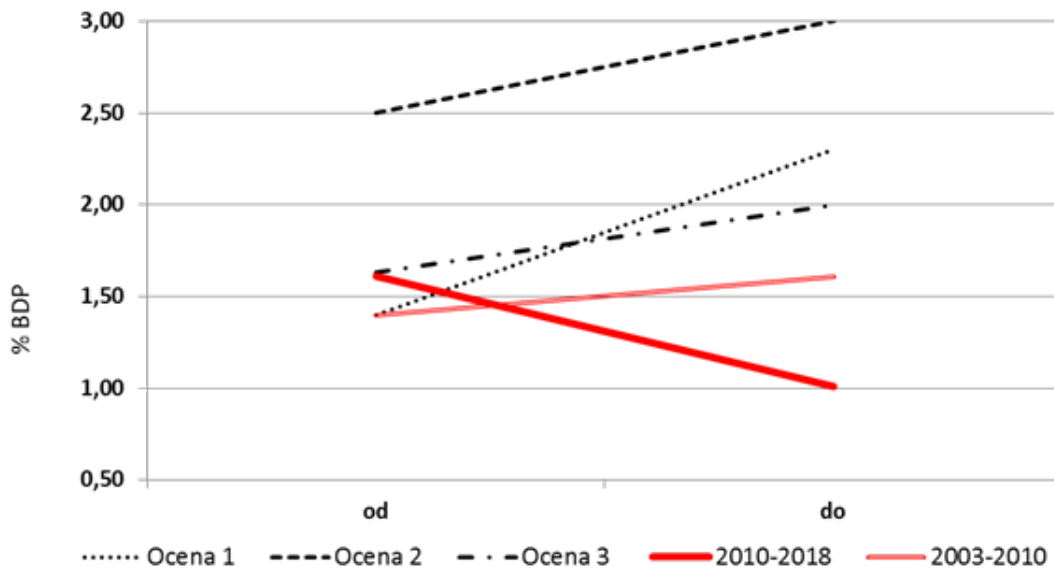
Diagram 2: Delež finančnega načrta MO RS v državnem proračunu



Vir: MO RS, 21. februar 2019

Analiza napovedi obrambnih izdatkov, ki bi jih morala Slovenija nameniti kot polnopravna članica zaveznitva, kaže, da so vsi predvidevali povečanje obrambnih izdatkov in da je obstajal določen konsenz, da se bo to zgodilo zaradi profesionalizacije Slovenske vojske po ukinitvi obveznega služenja vojaškega roka, njene modernizacije, povečanja sodelovanja v mednarodnih operacijah in na misijah v tujini (predvsem Natovih), prispevkov v proračun Nata in stroškov delovanja v Natovih strukturah. Razlike so v potrebnem obsegu povečanja, pri čemer se je ta gibal od 0,6 do 1,6 % BDP ali za več kot polovico do še enkrat toliko, kolikor je znašal proračun v letu pred vstopom v Nato. V končnem obsegu naj bi znašali od 2 do 3 % BDP (glej diagram 3).

Diagram 3: Napovedani in dejanski obrambni izdatki



Vir: avtorja, na podlagi razpoložljivih virov (glej 2. poglavje)

Obrambni izdatki v petnajstih letih članstva v Natu niso nikoli dosegli napovedane ravni in so se povečali največ za okoli 0,15 % BDP ter ob koncu tega obdobja dosegli raven, ki je za okoli 0,3 % BDP nižja od ravni pred vstopom v Nato. Lahko bi rekli, da so imeli prav vsi, ker so napovedali povečanje, vendar so vsi ocenjevali bistveno višjo raven od dosežene. Še najbliže so bili tisti, ki so ocenjevali potrebno raven obrambnih izdatkov na ravni 2 % BDP, saj je bila ta raven med drugim opredeljena kot potrebna z Resolucijo o dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske 2025⁸ (DZ RS, 2010). Da je to ciljna raven, se je Slovenija dogovorila z drugimi članicami Nata⁹ (Nato, 2014). Glede na trend obrambnih izdatkov bi lahko na hitro prišli do napačnega zaključka, da je zaradi članstva v Natu prišlo do zmanjšanja obrambnih izdatkov. Res je, da zaradi članstva Sloveniji ni treba razvijati nekaterih zmogljivosti za obrambo države (npr. obramba zračnega prostora z letali), vendar je Slovenija v zaostanku glede razvoja »preostalih« nacionalnih zmogljivosti, katerih del bo lahko namenjen tudi v kolektivni obrambi zaveznic, na kar zaveznice v okviru razdelitve ciljev zmogljivosti Nata tudi pričakujejo in kar je ugotovljeno s Strateškim pregledom obrambe 2016¹⁰. Zato je treba razlikovati med potrebno ravnjo in ravnjo obrambnih

8 V resoluciji med drugim piše: »Spreminjanje ravni obrambnih izdatkov Republike Slovenije bo dolgoročno usmerjeno v doseganje 2 % BDP, s čimer si bo Republika Slovenija prizadevala izpolnjevati politične zaveze do zavezništva. Zaradi ekonomskih razmer in širših družbenih okoliščin bi lahko do realizacije te ambicije prišlo tudi po letu 2025.«

9 Na vrhu Nata v Walesu so se države med drugim dogovorile, da »allies currently meeting the NATO guideline to spend a minimum of 2 % of their GDP on defence will aim to continue to do so«, tiste, ki te ravni ne dosegajo, bodo »aim to move towards the 2 % guideline within a decade«.

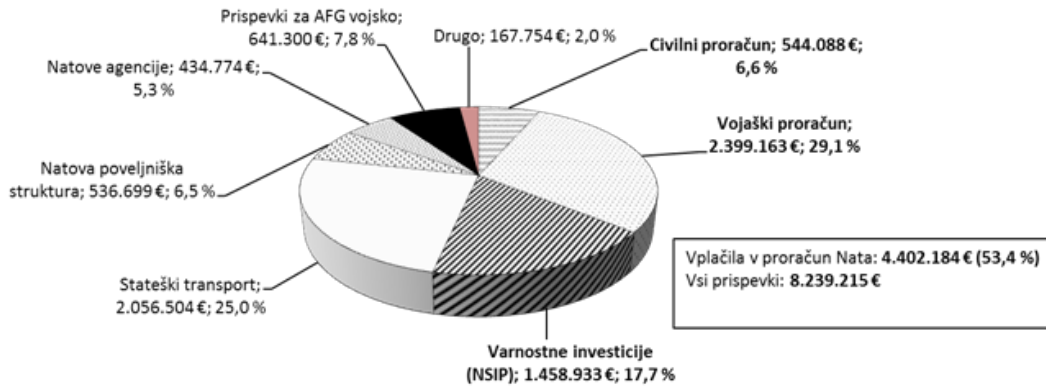
10»Obrambni sistem Republike Slovenije je zastal v svojem razvoju. Trenutno ne dosega

izdatkov, ki jih je država (politika) pripravljena nameniti za obrambo. Kot potrebno lahko vzamemo politične odločitve v Državnem zboru in Natu, ki govorijo o cilju 2 % BDP, zato se bo trend poviševanja obrambnih izdatkov moral nadaljevati. Kako se bo nadaljeval, lahko razberemo iz Srednjeročnega obrambnega programa za obdobje 2018–2023, v katerem je med drugim navedeno, da se bodo obrambni izdatki povečevali »v povprečju za okoli 43 milijonov evrov in bodo leta 2023 dosegli 679 milijonov evrov«. Pomeni, da bo leta 2023 nominalno več sredstev za obrambo kot v katerem koli letu po osamosvojitvi, kolikšen bo delež v % BDP pa je težko natančno ocenjevati, ker ne vemo, kakšen bo takrat BDP. Glede na sedanje projekcije, ki so uporabljene v omenjenem programu, bo delež na ravni 1,11 % BDP, cilj je, »da bi do leta 2025 dosegli 1,2 BDP« (Vlada RS, 2018, str. 15). Pomeni, da bi v tem primeru bili leta 2023 obrambni izdatki za 0,2 % BDP nižji kot leto pred vstopom v Nato. Glede na to, da se v programu že v uvodu poudarja, da bo »omogočeno postopno izpolnjevanje zavez iz Walesa, ki se nanašajo na rast obrambnih izdatkov na raven 2 % BDP«, je mogoče razbrati, da tudi v naslednjem srednjeročnem obdobju ne bo mogoče vzpostaviti potrebnih obrambnih zmogljivosti in se bo moral nadaljevati trend naraščanja obrambnih izdatkov oziroma se bo dosegla politično sprejemljiva rast obrambnih izdatkov¹¹. Zato Slovenija še dolgo ne bo mogla uresničiti napovedi o dolgoročnem zmanjšanju izdatkov za obrambo kot posledice članstva v Natu. V primerjavi napovedi prispevkov, povezanih s članstvom v Natu, bomo primerjali podatke o vplačilih v civilni proračun, vojaški proračun in program varnostnih investicij, ker so povezani s precej konstantnim deležem, ki si ga članice dogovorno razdelijo med seboj, in ker so drugi stroški povezani z odločitvami Slovenije za sodelovanje v določenih programih (npr. strateški transport in uporaba Natovih agencij za nabavo ali vzdrževanje vojaške opreme) ter so svobodna izbira vsake članice. Pripravljalci ocen niso mogli vedeti za te stroške in so se naslanjali na podatke o prispevkih v omenjene proračune Nata drugih članic. Struktura prispevkov za leto 2018 je prikazana v diagramu 4.

potrebne ravni sposobnosti za spoprijemanje s prihodnjimi grožnjami in tveganji nacionalne varnosti, ne zmore uresničiti vseh dodeljenih ciljev in nalog ter vzpostaviti vseh nujnih obrambnih zmogljivosti države« (Vlada RS, 2016).

11 Vlada RS je v sporočilih za javnost in Natu ob koncu leta 2018 najavila, da je cilj do leta 2024 1,5 % BDP, vendar ta namera še ni vgrajena v nacionalne planske dokumente.

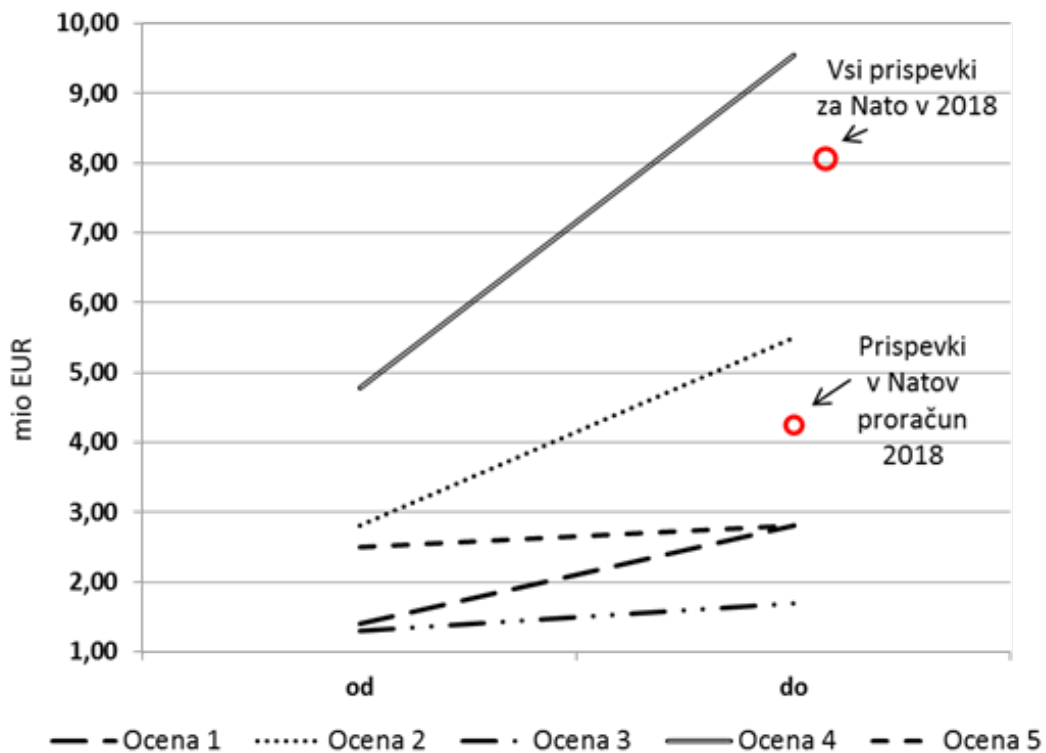
Diagram 4: Struktura prispevkov za Nato za leto 2018



Vir: MO RS, 29. 3. 2019

Če smo pri napovedovanju deleža BDP, ki ga bo država namenjala za obrambo, lahko ugotovili precejšnjo usklajenost pogledov, so bile pri ocenjevanju prispevkov zelo velike razlike in napovedi, saj segajo od 1,4 do skoraj 10 milijonov evrov. Celo na Ministrstvu za obrambo se oceni zelo razlikujeta (od 1,3 do 1,7 in od 4,77 do 9,54 milijona evrov). Razpon ocen je razviden v diagramu 5.

Diagram 5: Napovedani in dejanski prispevki v proračun Nata



Vir: avtorja, na podlagi razpoložljivih virov (glej 2. poglavje)

Najbližja ocena stroškov, povezanih s proračunom Nata, je tista, ki govori o razponu med 2,8 in 5,5 milijona evrov, saj so npr. prispevki za Natov proračun znašali leta 2018 4,2 milijona evrov. Skupno je bilo sicer leta 2018 za Nato namenjenih 8,2 milijona evrov. Razlika od 4,2 do 8,2 milijona izhaja iz vplačil za delovanje Natovih poveljstev in centrov odličnosti, prispevka za novi sedež Nata, prispevka za afganistanske oborožene sile, deleža v zmogljivostih strateškega prispevka, aranžmajev za vzdrževanje materialnih sredstev prek agencij Nata idr.

Med olajševalne okoliščine lahko štejemo, da do leta 2003, ko so bila končana pristopna pogajanja, pripravljavci ocen niso mogli vedeti, kakšen bo delež Slovenije, in tudi niso mogli vedeti, kako bo potekala širitev Nata, ker je od števila članic odvisna raven prispevkov in je zdaj deset članic več kot v obdobju, ko so bile narejene ocene. Najbližje so bili tisti, ki so ocenjevali prispevke na ravni okoli pet milijonov evrov.

Sklep Na podlagi analize in primerjave obrambnih izdatkov ter finančnih obveznosti lahko ugotovimo, da so bile napovedi o stroških članstva v Natu precej uspešne, saj so vse govorile o potrebni rasti obrambnih izdatkov. Vendar so avtorji večinoma predvideli kot končno stanje nad 2 % BDP, kar je danes v zavezništvu dogovorjena ciljna raven in je tudi vgrajena v nacionalne strateške usmerjevalne in planske dokumente. Dejstvo, da je Slovenija kot članica po začetni rasti znižala obrambne izdatke in da danes namenja manjši delež državnega proračuna za obrambo kot v letu pred vstopom v zavezništvo, ne potrjuje napovedi, da se bodo obrambni izdatki zaradi članstva znižali, ker je to posledica finančne krize in lastnih političnih odločitev. Obrambni izdatki bi se morali tudi v prihodnje povečevati, vendar ne le zaradi dogovorjenih obveznosti v Natu, temveč predvsem zaradi nacionalnih ocen, da nacionalne obrambne zmogljivosti in pripravljenost vojske nista na načrtovani potrebni ravni glede na spremembe mednarodnega varnostnega okolja.

Ocene finančnih prispevkov za Nato so bile manj uspešne, saj so skoraj vsi avtorji napovedovali manjše stroške od današnjih. Verjetno je bila metodologija izračunavanja finančnih obveznosti precej neznana in tudi podatki o obveznostih primerljivih članic Nata so imeli omejeno vrednost pri ocenjevanju¹². Predvsem pa avtorji niso mogli vedeti za obveznosti, ki bodo nastale zaradi sprememb finančne politike zavezništva, zahteve po napotitvi pripadnikov Slovenske vojske na delo v Natovo poveljniško strukturo in stroškov, povezanih z delovanjem teh poveljstev, ter odločitve države, da sodeluje v določenih projektih Nata ali koristi usluge Natovih agencij, kar dviguje finančne obveznosti.

Ocene o stroških, ki so povezani s članstvom v Natu, so nastajale v obdobju 1997–2003 v okoliščinah, ki verjetno niso ponujale vseh možnosti za podrobno razumevanje finančnih mehanizmov Nata. Vendar so se kljub tej oviri nekatere zelo približale sedanjemu stanju. Vprašanje za morebitno raziskavo v prihodnosti ostaja, in sicer, ali so te in druge ocene (točne in manj točne) igrale kakšno vlogo v procesu odločanja pred vstopom v Nato. Argumenti za in proti v procesu približevanja Natu so sicer vključevali finančne vidike, vendar se iz zbirke stališč lahko ugotovi razmeroma majhen obseg razprave o finančnih posledicah v okviru vseh vprašanj, ki so spodbujale nacionalno razpravo o razlogih in posledicah članstva.

Literatura

1. Arnejčič B. in drugi, 2002. Ocena obrambnih stroškov vključevanja Republike Slovenije v Nato, 17. 4. 2002.
2. Bajraktarević Z., 2003. Obrambni izdatki Republike Slovenije 1995–2008. Diplomaska naloga. FDV, Ljubljana.
3. Bebler A., 2009. Pot Slovenije v Nato (Slovenia's road to NATO). Sodobni vojaški izzivi, 11/3, str. 105–116.

¹² Ostaja vprašanje, ali so pripravljavci ocen na Ministrstvu za obrambo poskušali pridobiti konkretne podatke od zadnjih treh novih članic: Poljske, Češke republike in Madžarske.

4. CBO, 1996. The costs of expanding the NATO alliance. Congressional Budget Office Papers, Washington D.C.
5. DZ RS, 2004. Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2003.
6. DZ RS, 2010. Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025. Ur. l. RS 99/2010.
7. Jelušič L., 2009. Po petih letih članstva v zvezi Nato – presenetljivo dobro za Slovenijo (Surprising achievements of Slovenia after five years of NATO membership). *Sodobni vojaški izzivi*, 11/3, str. 7–10.
8. Kovačič G., Gregorčič M. in Fabjančič N., 2002. NATO – za in proti. Državljanški priročnik (NATO – »cons and pros«. Citizen's guide). Mirovni inštitut, Ljubljana.
9. Kromar B., Dobravec M., Vuk P. in Arnejčič B., 1998. Ocena stroškov vključevanja Republike Slovenije v Nato. Center za strateške študije, Ljubljana.
10. Larrabee F. S., Peters J. in Zycher B., 2002. Final report: the costs and benefit of Slovenian membership in NATO. Project memorandum. RAND Corporation.
11. MO RS, 1997. Vključevanje Republike Slovenije v polnopravno članstvo zveze Nato. Ocena pričakovanih obveznosti in obremenitev, ki bi jih morala Republika Slovenija prevzeti ob vključevanju v zvezo Nato, 5. 5. 1997.
12. MO RS, 2016. Odgovor na pisno poslansko vprašanje Mihe Kordiša v zvezi s stroški članstva v zvezi Nato, 23. 6. 2016.
13. MO RS, 2018. Odgovor na pisno poslansko vprašanje Mihe Kordiša, povezanim s stroški članstva v Natu, 17. 1. 2018.
14. MO RS, 2019. Struktura obrambnih izdatkov v obdobju 2015–2018, Mednarodne obveznosti za leto 2018 in NATO 15 let – finance (podatki o obrambnih izdatkih). Posredovano iz Finančne službe MO RS avtorju prispevka po notranji elektronski pošti MO RS, 29. 3. 2019.
15. MO RS, 2019. Obrambni izdatki v obdobju 2003–2018 (diagram) in Finančni načrt Ministrstva za obrambo v obdobju 2003–2018 (diagram). Posredovano iz Finančne službe MO RS avtorju prispevka po notranji elektronski pošti MORS, 21. 2. 2019.
16. Nato, 2014. Wales Summit Declaration. NATO Press Release, 5. 9. 2014.
17. Nato IS, 2003. Report to council on the accession talks. Bruselj, 25. 3. 2003.
18. Šavc P., 2009. Slovenske izkušnje pri obrambnem planiranju in članstvu v Natu (The Slovenian experience of defence planning and NATO membership). *Sodobni vojaški izzivi*, 11/3, str. 41–58.
19. Vlada RS, 2016. Sklepi strateškega pregleda obrambe 2016. Številka 80400-1/2016/6, 22. 12. 2016.
20. Vlada RS, 2018. Srednjeročni obrambni program Republike Slovenije 2018–2023. Številka 80300-3/2018/3, 19. 4. 2018.
21. Zorko U., 2004. Obrambni izdatki Republike Slovenije v luči vključevanja v zvezo NATO. Diplomsko delo. FDV, Ljubljana.