

Thomas-Durell Young

## IZZIV ZA OBRAMBNE REFORME V SREDNJI OZIROMA VZHODNI EVROPI: PRIMER SLOVENIJE

**Povzetek** *Povsem običajna domneva zahodnih ter številnih srednje- in vzhodnoevropskih funkcionarjev je, da so obrambne ustanove nekdanjih komunističnih držav bolj ali manj uspešno prevzele zahodne koncepte upravljanja obrambnega resorja. Po skrbnem pregledu podatkov ugotavljamo, da so te organizacije še vedno močno povezane z obrambnimi koncepti nekdanje komunistične ureditve, kar jih ovira pri doseganju dobrih rezultatov na obrambnem področju. Vprašanje je torej, ali so te oborožene sile zmožne učinkovito prispevati k skupni obrambi zavezništva. Kljub temu da so po regionalnih standardih »precej« reformirane, v članku ugotavljamo, da je v slovenskem obrambnem ustroju še vedno nekaj ostankov starih praks (npr. centraliziran sistem odločanja) in pomanjkljivosti (npr. obrambno načrtovanje), ki jim morajo slovenski politični in obrambni funkcionarji nujno nameniti več pozornosti.*

**Ključne besede:** *Srednja in Vzhodna Evropa, Slovenija, obrambna reforma, konceptualne razlike, postkomunizem.*

**Uvod** Bežen pregled stanja razvoja obrambnih ustanov v Srednji in Vzhodni Evropi razkriva nekaj izjemnih dosežkov. Poljske in romunske zračne sile imajo večnamenske lovce F-16 oziroma jih kupujejo, češke in madžarske pa so opremljene s švedskimi lovci JAS 39 Gripen. Večina teh držav je svoje sile uporabila v vojnah v Afganistanu in Iraku ter med drugim razvila zavidanja vredne sile za specialno delovanje. Verjetno so najbolj »reformirane« oborožene sile, na primer Poljske, Slovenije in Romunije, dosegle tak status zaradi dejstva, da so svoje enote uporabljale v velikem obsegu in za daljša obdobja. Vendar pa temeljitejši pregled teh ustanov razkriva skrb zbujujočo nefunkcionalnost, ki je ponekod celo že alarmantna. Pričakovali bi, da bodo zahodni in Natovi obrambni in diplomatski funkcionarji zaskrbljeni zaradi premajhnega napredka pri reformah v teh državah, še zlasti z vidika agresivne ruske politike, uperjene proti Evropi. Če že, je skrb običajno izražena v obliki nenehnih pritožb nad tem, kako malo zaveznic dosega cilj višine sredstev, namenjenih obrambi v zavezništvu, ki naj bi bil dva odstotka BDP. Tako je skoraj praviloma malo pozornosti namenjene temu, kako zelo nereformirane so v resnici te ustanove v primerjavi z zahodnimi koncepti upravljanja obrambnega resorja.

Pomanjkanje razumevanja številnih izzivov, s katerimi se soočajo obrambne ustanove, zadeva tri ravni. Prvič, zmanjševanje vojaških zmogljivosti oboroženih sil pokomunistične dediščine poteka hitreje kot v oboroženih silah zahodnih držav z dolgoletno tradicijo. Prizadevanja zahodnoevropskih sil za posodobitev so morda skromna, a kljub temu so zmogljivosti teh držav na svetovni ravni smrtonosne in vzdržljive. To pa večinoma ne drži za oborožene sile novih članic Nata, v katerih je veliko breme zastarela oprema, zasnovana še v obdobju komunizma, težave pa so tudi zaradi stalne uporabe konceptov vojskovanja iz prejšnjih režimov, ki niso skladni z demokratičnimi koncepti upravljanja (npr. skrajno centralizirano poveljevanje, usposabljanje glede na čas in ne na standarde, kadrovska podhranjenost taktičnih poveljstev, »inventarna« logistika itn.). Ker te sile niso reformirane, njihov prispevek v krizi ali vojni ne more biti bistven in ob podpori zahodnih držav zahteva sredstva, ki bi bila lahko bolje uporabljena kje drugje. Drugič, skrbeti bi nas moralo, da zmanjševanje vojaških zmogljivosti, ki jih upravljajo neučinkovite obrambne ustanove nekdanje dediščine, poteka v neposredni bližini Rusije. Tudi v najboljših časih Moskva še naprej negativno vpliva na evropske zadeve in vedno manj upošteva norme, ki so bile sprejete po koncu hladne vojne. Lahko se sprašujemo o smiselnosti vključitve teh varnostnih »sirot« hladne vojne (Gasteyger, 1991, str. 111) v zahodno zavezništvo, a dejstvo, da se

dopušča krčenje njihovih oboroženih sil, je Natu nehote naložilo »nefinancirano« odgovornost za varnost. Kot je pokazala ukrajinska kriza, so države, ki niso izvedle reform, izpostavljene resnemu tveganju za težave, nastale zaradi ruskega vpliva. In tretjič, kar je pomembno za interese ZDA, večina srednje- in vzhodnoevropskih držav, če ne vse, izražajo veliko podporo zahodnoevropskim operacijam v Evropi in zunaj nje, predvsem operacijam ZDA, ter jih močno podpirajo z razmeščanjem enot. To, da se nekatere sile reformirajo prepočasi, druge pa se samodejno razorožujejo, bi moralo v Washingtonu zbuditi preplah. Z vseh zornih kotov je torej jasno, da je nujno takojšnje boljše razumevanje razmer v obrambnih ustanovah nekdanjih režimov.

Da se te obrambne ustanove pri reformah v najboljšem primeru soočajo z izzivi, v najslabšem pa hirajo, nekoliko ublaži dejstvo, da pri tem ne gre za pomanjkanje prizadevanj za reforme obrambnih ustanov in oboroženih sil s sprejemanjem liberalnih konceptov upravljanja obrambnega resorja na demokratični podlagi. Vse od baltskih držav, ki so obrambne ustanove morale postaviti na novo, do Poljske (Michta, 1997, str. 23–25) in Romunije (Barany, 2003, str. 167–168), ki imata dolgo tradicijo visoko strokovnih in po regionalnih standardih učinkovitih *nacionalnih* obrambnih ustanov, so bila vložena velika prizadevanja v reformo sedanjih ali oblikovanje novih, operativno in (sčasoma) finančno učinkovitih ustanov. A sodeč po vseh nepristranskih pregledih objektivnih podatkov, je sposobnost pokomunističnih obrambnih ustanov, da se preoblikujejo skladno z zahodnimi koncepti demokratičnega upravljanja, kvečjemu skromna. Pregled zmedenih konceptov, neuravnoveženih struktur in skromnih rezultatov na obrambnem področju razgalja skrb zbujujočo vsesplošno neučinkovitost. Načelo teritorialne obrambe, *vezane na* geografski prostor, namreč ostaja stvarno, če že ne *pravno*, prevladujoč operativni (in miselni) koncept v številnih glavnih obrambnih ustanovah nekdanjih režimov, kar najbrž nenamerno spodkopava načelo kolektivne obrambe in temelj Severnoatlantskega zavezištva, torej 5. člen.

Druge primere zmede v konceptih in opredelitvah na področju upravljanja obrambnega resorja lahko najdemo v celotni regiji, celo na tistih temeljnih področjih, ki pomenijo uresničljive operativne formacije in strokovne standarde. Srbska vojska ima skupaj 13.250 pripadnikov, a je strukturirana v 35 bataljonih, litovska vojska, ki šteje 3200 vojakov, je organizirana v *osem* bataljonov, moldavska s 3250 pripadniki pa ima *pet* brigad in štiri bataljone. Po drugi strani pa ima belgijska vojska

11.950 pripadnikov, ki delujejo v 12 enotah bataljonske ravni. Obrambni proračun Bosne je leta 2012 znašal približno 228 milijonov ameriških dolarjev, a imajo njene obrambne sile po oceni Mednarodnega inštituta za strateške študije majhno zmogljivost za izvajanje bojnih operacij. Temu žalostnemu stanju smo priča kljub 100 milijonov dolarjev vrednemu programu usposabljanja in opremljanja sil, ki je bil uveden po Daytonskem mirovnem sporazumu in naj bi omogočal novi federaciji, da se brani. Pod program so se podpisale ZDA, izvedlo pa ga je zasebno podjetje, ki zaposluje okoli 200 upokojenih pripadnikov vojaškega osebja ZDA (McInnis and Lucas, 2005, str. 38–39). Piloti bolgarskih zračnih sil lahko pričakujejo, da bodo v najboljšem primeru opravili le 30 do 40 ur letenja na leto in tudi ukrajinski piloti so pred sporom z Rusijo leteli povprečno po 40 ur, v Natu pa je minimum za ohranjanje operativne usposobljenosti 180 ur na leto (Mednarodni inštitut za strateške študije, 2015, na več mestih). Ti neenaki, a značilni podatki ne kažejo zgolj slike enot, ki so finančno podhranjene in prazne, temveč tudi nezmožnost obrambnih ustanov, da bi poskrbele za umestitev »obrambnega resorja« v svoje proračune in tako dosegle merljive rezultate na področju obrambe. Zato je v teh državah razumevanje potrebe po doseganju *usklajenosti zmogljivosti* nepopolno. Jasno je, da čustveno in atavistično razmišljanje še vedno prevladujeta v politiki in načrtovanju na obrambnem področju: *res ipsa loquitur*.

Namen tega članka je predstaviti glavne trditve in dejstva iz knjige, ki jo je napisal avtor članka<sup>1</sup> in v kateri si prizadeva za boljše razumevanje izzivov, s katerimi se soočajo zahodno- in vzhodnoevropski funkcionarji, ko razmišljajo o reformi obrambnih ustanov v državah z nekdanjo komunistično ureditvijo. Hipoteze tega članka temeljijo na javno dostopnih podatkih in s tem odpravljajo potrebo po formalnem okviru analize. Razumljivo je, da tako funkcionarji kot analitiki potrebujejo takšen vir za globlje razumevanje problema in vzrokov zanj. Dicke, Hendrickson in Kutz na primer trdijo, da je neuresničevanje bolgarske Bele knjige o obrambi iz leta 2010 posledica korupcije (Bolgarija, Ministrstvo za obrambo, 2014, na več mestih). Tudi ob upoštevanju vprašanja korupcije pa ni jasno, ali so ti dobro obveščeni analitiki spoznali, da je neuresničevanje tega dokumenta preprosto lahko posledica birokratske lenobe in nesposobnosti (Dicke, Hendrickson, Kutz, 2014, na več mestih). Avtor v delu obravnava pet vprašanj, predstavljenih v obliki hipotez, ki pripeljejo do temeljne trditve dela, da je nujno treba sprejeti nove pristope k odpravljanju pomanjkljivosti, opredeljenih

1 Anatomy of European post-Communist Defense Institutions: Mirage of Modernity. London: Bloomsbury Publishers, 2017.

v članku. Avtor poleg pregleda glavnih poudarkov knjige proučuje, kako se ta vprašanja nanašajo posebej na slovensko obrambno ustanovo, da bi opredelil ključna področja, na katerih je še vedno nujno izvesti reforme.

## **1 OCENA RAZVITOSTI OBRAMBNIH USTANOV V SREDNJI IN VZHODNI EVROPI**

Ni dvoma, da so zahodni in vzhodni politični, obrambni in vojaški funkcionarji napačno presodili resnost izzivov pri upravljanju obrambnega resorja v kontekstu demokratičnih konceptov upravljanja. Če se zanašamo na bogastvo podatkov in analiz, ki so na voljo v prosto dostopni literaturi, skoraj zagotovo lahko ugotovimo, da večina teh ustanov bolj ali manj potrebuje temeljite in učinkovite spremembe. Obseg tega članka ne dovoljuje poglobljene predstavitve teh podatkov, zato pa so v prispevku navedeni značilni primeri. Ni treba posebej poudarjati, da se vladne ustanove soočajo z izzivi, ko poskušajo uvesti systemske spremembe. Vendar pa je skrb zbujujoča tudi ugotovitev, da gre morda za samovšečnost, če ne za resnično nevednost o slabih razmerah v starejših članicah Nata in celo v glavnih mestih srednje in vzhodne Evrope. Dogodki v Ukrajini pozimi leta 2014 so osvetlili morebitne pomanjkljivosti obrambnih ustanov v nekdanjih komunističnih državah, vendar še ni jasno, ali ta nova raven zavedanja sega tako daleč, da bi v prestolnicah zahoda proučili politike in pristope k podpori reformam v tej regiji. Poleg tega ostaja enako nejasno, ali se funkcionarjem v novih zaveznicah Nata zdi nujno, da kritično obravnavajo in temeljito raziščejo svojo nacionalno politiko in prednostne naloge. Podatki vendarle kažejo, da prav tako, kot je zahodna politika slabo opravila nalogo pomoči tem mladim demokracijam pri reformiranju njihovih obrambnih ustanov po zahodnih standardih, funkcionarji v regiji ne vedo, kako se najbolje lotiti izziva. Iz tega sledi, da je treba v politikah dolgoletnih zaveznic, ki zagotavljajo nasvet in pomoč obrambnim ustanovam v nekdanjih komunističnih državah, ponovno proučiti vprašanje, kako bolje podpreti reforme. Brez bolj usklajenih prizadevanj za spodbujanje temeljitih reform temeljnih obrambnih in vojaških konceptov bodo stare propadajoče prakse še naprej delovale uničevalno.

## **2 OPREDELITEV OVIR ZA UČINKOVITO REFORMO**

Reformo obrambnih ustanov v nekdanjih komunističnih državah ovira dvojno nerazumevanje tega izziva. Prvič, vzhodni funkcionarji prepočasi in občasno celo

neradi priznavajo, da delovanje njihovih obrambnih ustanov še vedno obvladujejo koncepti iz časov komunizma. Večinoma je tako zaradi tega, ker funkcionarji ne vedo, kakšna naj bi bila zahodna prava rešitev v njihovih nacionalnih kontekstih, ki so bolj ali manj obremenjeni z različno konceptualno dediščino. In tudi če so neizprosno odkriti ob težavah, s katerimi se srečujejo, so predlagane zahodne rešitve pogosto strukturne in postopkovne narave in se preprosto ne dotaknejo globlje konceptualne (in posledično pogosto logične) vrzeli, ki še vedno zeva v njihovih obrambnih ustanovah. Kot primer lahko navedemo odlično poročilo, ki obravnava težave slovaških obrambnih ustanov in predlaga rešitve, kot so povečanje obrambnih izdatkov, zavezujoč načrt nabave, dolgoročnejši obrambni načrti itn. (Nad', Majer, Šuplata, ca. 2015, str. 4). Drugič, zahodni civilni in vojaški funkcionarji preprosto niso razumeli razsežnosti izziva pri reformiranju ustanov, ki so bile podvržene pogubni škodi komunizma. Preprosto niso prepoznali besed lažnega sorodnega jezikovnega izvora, prevladujočih starih konceptov, ki so v nasprotju s koncepti zahodnih držav, in nepreglednih predpostavk načrtovanja in delovanja ter v njih niso videli vzroka za nezmožnost teh držav, da sprejmejo liberalne demokratične koncepte upravljanja obrambnega resorja.

Opozorjanje na ta vprašanja se je v literaturi pojavilo že leta 1996 (Szemerkenyi, 1996, na več mestih), a so bili modri nasveti prezrti ali preprosto odbiti. Nedvomno so obrambne ustanove teh držav zaradi začetne pripravljenosti za sodelovanje pri ohranjanju miru in pozneje v bojnih operacijah v Iraku in Afganistanu dobile politično »prepustnico« zahodnih držav in Nata. Morda je bila najbolj težavna odločitev, da se države s povsem nereformiranimi obrambnimi ustanovami pridružijo zavezništvu. Kot ugotavlja von Riekhoff, »... lahko nove članice Nata izvajajo reforme brez resnične prepričanosti, precej površno ali povsem kozmetično, da bi zadovoljile zahteve Nata« (von Riekhoff, 2004, str. 13). Skratka, Nato in njegove članice so si napačno razlagali politične spodbude in vsebino svoje pomoči od začetka Partnerstva za mir (PfP) in pozneje v procesu Akcijskega načrta za članstvo (MAP). Prav tako si niso vzeli časa in sredstev, da bi ugotovili, kako bi lahko te ustanove hitreje sprejele liberalne demokratične norme upravljanja obrambnega resorja (npr. kritično, s prednostjo politike, s finančnimi ukrepi v tesni povezavi s prednostnimi nalogami politike, z decentralizacijo odločanja, ločitvijo poveljevanja in upravljanja ter osebno odgovornostjo v nasprotju z nadaljevanjem nepreglednega kolektivismu v okolju birokratskega odločanja).

Ob upoštevanju trdovratnosti konceptov komunistične dediščine so, z

redkimi izjemami, največje ovire za izvedbo reform dvojne. Prvič, še vedno ni institucionalne potrditve potrebe po tem, da te obrambne ustanove sprejmejo koncept okvirov politik, s katerimi morajo biti skladne vse dejavnosti znotraj ustanove. Ob podrobnem pregledu namesto njih zelo pogosto naletimo na *neusklajenost politik*, ki je privedla do *institucionalne neusklajenosti*. Oblikovanje usklajenosti politik ni majhna naloga in realno gledano so lahko potrebne cele generacije, da se doseže. A skrb zbujajoče je, da zahodni funkcionarji (in, če smo odkriti, mnogi analitiki) niso odločni pri zagovarjanju potrebe po sprejetju tako temeljno pomembnega koncepta. Kot pri številnih drugih oblikah interakcije s temi obrambnimi ustanovami mnogo zahodnih funkcionarjev in analitikov preprosto domneva, da ti koncepti obstajajo. Če pa se zazna problem, ga zunanji opazovalci vidijo kot šibkost v delovanju birokracije in ne kot dokaz odsotnosti temeljnih omogočitvenih konceptov. Ponovno je treba poudariti, da je komunizem deloval na temeljnem načelu absolutne, nepredvidljive in neodgovorne moči partije. Na splošno bi morali liberalno demokratično načelo »politike« obravnavati kot nekaj, kar temelji na načelih individualne pristojnosti funkcionarja in je uravnoteženo z obveznostjo in odgovornostjo. Noben izmed teh konceptov ni bil sestavni del teh obrambnih ustanov oziroma ni bil trdno zakoreninjen v njih, ko se je hladna vojna končala. V okolju nekdanjih komunističnih držav sprejetje teh konceptov ostaja težko razumljivo in izvedljivo. Zato so imele pohvale Nata in njegovih članic, namenjene razvoju vzorčnih dokumentov politik (npr. *nacionalne varnostne strategije*, *nacionalne vojaške strategije*), nasprotni učinek, saj so podajale napačno sporočilo, namreč, da so lepo napisani *strateški* dokumenti tisto, kar zadovolji zahodne funkcionarje, in ne ustvarjanje skladnih vojaških zmogljivosti.

Drugič, s prvo točko je neposredno povezano dejstvo, da zahodni funkcionarji in analitiki iz malomarnosti niso uvideli, kako redko so navidezna politika in planski dokumenti povezani z *denarjem*. Nekomu, ki je odraščal v komunističnem okolju, denar preprosto ne pomeni najpomembnejšega orodja za upravljanje organizacije, ampak nekaj, s čimer se plačujejo predvsem plače, prispevki in pokojnine. Morebitni ostanek denarja se v naprednejših državah nato nepregledno razdeli za podporne dejavnosti in modernizacijo, v najmanj reformiranih pa se nameni za financiranje programov socialne pomoči, pokojnin in (najpogosteje) širitev vojaškega sistema zdravstvenega varstva. Ko so funkcionarji pozvani, naj razložijo takšno razporeditev prednostne porabe sredstev, je praviloma slišati razlago, da ni dovolj denarja, s katerim bi omogočili modernizacijo oboroženih sil. Žal je malo vzhodnih ali zahodnih funkcionarjev, ki podvomijo v to nelogičnost.



Po splošnem, čeprav nenapisanem pravilu mora biti obrambni proračun bolj ali manj uravnotežen po tretjinah: kadri, delovanje in vzdrževanje, poleg tega pa še nabave in infrastruktura. Ko se v obrambnem proračunu to ravnovesje poruši, neizbežno trpijo zmogljivosti. V Bolgariji je razmerje izdatkov neustrezno: 73 odstotkov je namenjenih za kadre, 21 odstotkov za delovanje in vzdrževanje in komaj šest odstotkov za modernizacijo (Bolgarija, Svet ministrov, 2015, str. 32). Skoraj nerazložljivo je, da so se zmogljivosti v državah s tako hudimi neravnovesji sčasoma predvidljivo zmanjševale, a kljub temu niso bile deležne političnih sankcij vodilnih članic Nata.

Zato ni čudno, da so se ob odsotnosti okvira politik (in določitvi stroškovnih prednostnih nalog, ki so povezane z ustvarjanjem obrambnih zmogljivosti) in institucionalnega priznanja, da je denar *ključno* sredstvo za upravljanje politik, funkcionarji v šibkih obrambnih ustanovah odzvali z nadaljnjo centralizacijo odločanja. Tako lahko v celotni regiji srečamo sisteme upravljanja, ki funkcionarjem preprečujejo, da bi ozaveščeno sprejemali odločitve. V teh obrambnih ustanovah malo informacij sistematično potuje navzgor. Od funkcionarjev in uradnikov se ne pričakuje, da bi dajali priporočila, delo osebja je napihnjeno in obsežno, seznanjanje višjih nosilcev odločanja z možnostmi pa skoraj ni poznano, zato politike zastanejo in zmogljivosti trpijo.

Ob končni analizi bo reševanje teh težkih izzivov zahtevalo veliko političnega poguma vlad in ministrov, saj obravnavanje dolgoletnih neravnovesij skoraj vedno pomeni zmanjševanje kadra in premike na področjih, na katerih se denar trenutno porablja. Lahko si mislimo, da si je brez ustvarjanja in omogočanja močnih okvirov politik ter pojmovanja denarja kot ključnega orodja ustanov za izvajanje politik težko predstavljati, kako bi sprejemanje liberalnih demokratičnih konceptov upravljanja obrambnega resorja lahko potekalo. Dolgoletne članice zavezništva morajo spredvideti, da je pomoč pri reševanju tega vprašanja eden najpomembnejših izzivov pri podpiranju novih članic, če želijo izboljšati zagotavljanje varnosti in ne biti zgolj njeni porabniki. Pričakovali bi, da bi za posamezne obrambne ustanove nekdanjih komunističnih držav ali vse skupaj to moralo pomeniti pomembno prednostno nalogo in da bi te ustanove morale spodbujati projekte z interdisciplinarnimi vložki, da bi lahko preverile načine za premagovanje teh izzivov.



### 3 NAJBOLJŠE IN NAJMANJ UČINKOVITE ZAHODNOEVROPSKE PRAKSE OBRAMBNIH REFORM

Zahodne oborožene sile so dolgo ohranjale ustanove za usposabljanje in izobraževanje, na katerih lahko študira tuje vojaško osebje in prek katerih je mogoče s potujočimi skupinami za usposabljanje izvažati strokovno znanje. Zahodnim funkcionarjem so njihove organizacije za vojaškostrokovno izobraževanje in usposabljanje večinoma pomenile temelj za zagotavljanje nasveta in pomoči pri reformiranju obrambnih ustanov. To ne pomeni nujno, da je šlo za usklajeno prizadevanje pri opredelitvi izzivov reforme, ki temelji izključno na uporabi sedanjih ustanov in programov za pomoč. Jasno pa je, da splošen odziv zahoda na zagotavljanje nasveta in pomoči praviloma spada v okvir strokovnega znanja zahodnih oboroženih sil. Kar očitno manjka pri obravnavi politik, je priznanje potrebe po usmerjanju dolgoročnih in usklajenih prizadevanj za pomoč novim zaveznicam in ključnim državam Partnerstva za mir pri razvoju *delujočih* ministrstev za obrambo tam, kjer jih prej ni bilo, in pri temeljni prenovi tistih ministrstev, ki se tako le imenujejo. Očitno je bilo podcenjeno dejstvo, da so oborožene sile v teh državah že *obstajale*, medtem ko civilnega razuma, potrebnega za zagotovitev demokratičnega upravljanja, še *ni bilo*. Programi in projekti, ki so bili namenjeni pomoči neizkušenim ministrstvom za obrambo, so bili pogosto osredotočeni na vojsko, v njih pa je sodelovalo vojaško osebje. Treba je vedeti, da to ni nujno kritika, saj ni redkost, da je na zahodnih ministrstvih za obrambo zaposleno vojaško osebje. Kar je manjkalo, pa je bila vztrajna zavezanost zlasti zahodnih prestolnic, da posebej obravnavajo potrebe novih ministrstev za obrambo ali ministrstev, na katerih potekajo reforme, in s tem povezano potrebo po hitrem ustvarjanju inovativnih sredstev za izobraževanje civilnih obrambnih funkcionarjev. Posledica tega pristopa so razmere, v katerih se oborožene sile nekdanjih komunističnih držav ne menijo za civilne obrambne funkcionarje in jih spodkopavajo (npr. v številnih državah, v katerih so načelniki generalštabov odgovorni voditeljem države, ki jih tudi imenujejo, in ne predsednikom vlade) ali razmere, v katerih civilni funkcionarji vodijo obrambni resor prek skrajno centraliziranega procesa odločanja in negativnega nadzora nad oboroženimi silami.

Avtor je z nemalo skromnosti zadržan pri razmišljanju, ali »najboljše prakse« sploh obstajajo v zapletenem in v kontekst umeščenem okolju obrambnih ustanov

nekdanjih režimov. Ta ugotovitev je skladna z literaturo na področju gospodarskega razvoja (de Gramont, 2014, str. 14–16). Čeprav temeljijo na vrhunskih zahodnih standardih, bi izvajanje sodobnih praks lahko imelo škodljiv učinek, saj pogosto vodi do vnaprej narejenih in preveč podrobnih načrtov, ki onemogočajo poskusno skupno reševanje težav in zato ne vodijo do najustreznejših rešitev (Van Brabant, b.l., str. 11–12). Filozofija »pozitivne odklonskosti« suvereno trdi, da znanje samo po sebi ni dovolj za uvajanje sprememb. Le s prakso se lahko spremeni *vedenje*, da pa bi do tega prišlo, morajo zunanji strokovnjaki, ki dajejo nasvete in pomoč, ponovno razmisliti o tem, kako zasnovati koncept uvajanja sprememb (Pascale, Sternin, Sternin, 2010, na več mestih). Izkušnje s terena kažejo, da spreminjanje konceptualnih temeljev ustanove ni niti linearno niti predvidljivo. To krivoversko misel lahko razložimo tako, da mora izhodišče za reformo teh ustanov predstavljati spoznanje, da je institucionalna reforma predvsem notranji *politični* izziv. Kot trdi Michael Oakeshott, reforme ni mogoče obravnavati le s tehničnimi sredstvi, kaj šele zgolj z uporabo racionalnega in predvidljivega načrtovanja. Oakeshottovo razlikovanje med tehničnim in praktičnim znanjem je poučno. Prva vrsta znanja ima obliko formul, je nekaj, kar lahko umestimo na kontrolni seznam (npr. Hari Bucur-Marcu, 2010, na več mestih), druga vrsta pa se nanaša na tisto, kar strokovnjak v resnici ve: »... navade, spretnosti, čut in tradicije obrti. Praktično znanje obstaja le v rabi; lahko se predaja naprej, ni pa ga mogoče učiti« (Oakeshott, 1991, str. 15).

Samo v tem političnem kontekstu lahko najbolje razumemo izziv, kako omogočiti obrambnim ustanovam, da spremenijo svoje temeljne koncepte, še zlasti, ko so prevladujoče prakse v nasprotju z liberalnimi demokratičnimi načeli upravljanja obrambnega resorja. Kot mogoč majhen korak k zamisli o najboljši praksi se najpomembnejša reformna praksa najbrž izraža v potrebi po tem, da zahodni donatorji razumejo škodljivo naravo obrambnih in vojaških konceptov, obremenjenih s komunistično dediščino. Le s takšnim razumevanjem sta lahko nasvet in pomoč dana z namenom, da se izognemo nenamernemu ustvarjanju »konceptualnih špagetov« (tj. nalaganju novih konceptov na obstoječe koncepte dediščine). Takšno praktično znanje pa bo lahko uspešno uporabljeno le v okolju z nenehnim in natančnim političnim nadzorom in, če je treba, s pritiskom. Prav tako morajo biti prizadevanja dolgoletnih članic Nata za pomoč podprta z boljšim izobraževanjem in usposabljanjem strokovnjakov o prevladujočih kulturnih normah, konceptih, spodbudah in motivaciji. Z boljšim formalnim razumevanjem obrambnih ustanov komunistične zapuščine in značilnosti, posebnih za obravnavano državo, bi se

ob ustreznem vodenju in izvajanju precej izboljšalo uresničevanje programov za nasvet in pomoč.

Po drugi strani pa imamo predpostavke, modele in programe, ki jih je treba pregledati z zelo kritičnim očesom. Skladno z novim prvim načelom mora politika spoznati, da je reforma vsake javne ustanove po definiciji *politična* in ne zgolj tehnična. Politike donatorjev morajo jasno prepoznati to dejstvo in poskrbeti, da njihove programe za nasvet in pomoč vodi to načelo, tako da se programi in projekti oblikujejo, vodijo in izvajajo znotraj političnega (in ne tehničnega) okvira. Pomembno je, da zahodna ministrstva za zunanje zadeve in mednarodni štab Nata ponovno pretehtajo svoja predhodna prizadevanja in na novo določijo namen svojih sporočil o obrambnih reformah vladam v srednji in vzhodni Evropi. Ostra in natančna sporočila političnemu vodstvu, tesno povezana s projekti za nasvet in pomoč, bi morali uvesti že zdavnaj.

Politika mora pri posebnih praksah proučiti izvoz nacionalnih modelov. Tega ne smemo zamenjevati s koncepti, a sprejemanje celotnih nacionalnih modelov je redko učinkovito, tudi zato, ker mora država prejemnica, kot opaža Ralston, za sprejem takšnih modelov bistveno spremeniti svoje prevladujoče kulturne norme. »Reformatorji so morali spoznati, pri čemer so bili pogosto neprijetno presenečeni, da mora družba za uvedbo evropskih oblik in metod v svoje vojaške organizacije prej ali slej izvesti notranje prilagoditve, ki niso nezanemarljive« (Ralston, 1990, str. 173). Ta praksa ne prestane niti preizkusa pozitivne odklonskosti niti Oakeshottovega razlikovanja med tehničnim in praktičnim znanjem. V povezavi s politikami bi zato bilo treba preprosto prekiniti splošno prakso, ki zagovarja sprejemanje političnih dokumentov po zahodnem vzoru. Zahodni funkcionarji morajo ugotoviti, da je izredno malo primerov (in še to je verjetno veliko), v katerih je imelo objavljanje takšnih dokumentov opazen učinek tam, kjer je to najbolj pomembno – pri preurejanju prednostnih nalog obrambnega proračuna na temelju, ki zagotavlja rezultate na obrambnem področju. Sodeč po izkušnjah in videzu so politični dokumenti in obrambni proračuni v obrambnih ustanovah komunistične zapuščine v vzporednih vesoljih, ki se le redko, če sploh kdaj, povežejo. Ko pa se občasno srečajo, do tega verjetno pride bolj po naključju kot namenoma.

Razvpit primer je izvoz koncepta poklicnih podčastnikov. To je logično nadaljevanje odločitve za profesionalizacijo sil, ki je pogosto postala pravilo. Prehod na poklicni

podčastniški zbor je nedvomno zelo smiseln zaradi številnih razlogov, med katerimi ni nepomembno zmanjševanje stroškov za osebje. A kot pri številnih modelih, ki se uporabljajo brez ustreznega konteksta, se je tudi ta proces pokazal kot počasen, redke izjeme pri tem so nekatere naslednice nekdanje Jugoslovanske ljudske armade (JLA) in oborožene sile baltskih držav. Kritično gledano so se svetovalni programi in projekti, ki jih podpira zahod, začeli izvajati skoraj izključno brez sprememb v častniškem zboru, torej brez izpopolnjevanja tistih, ki so ostali v vojaških silah, ali zmanjševanja njihovega števila, in tudi brez vedenja, kako *uporabiti* poklicne podčastnike. V celotni regiji je pogosto slišati pritožbo, da častniki v najboljšem primeru ne vedo, kako angažirati podčastnike, v najslabšem pa jih vidijo kot grožnjo. Z drugimi besedami, ustanove in njihovi častniški zbori jim niso povsem dali možnosti, da postanejo voditelji. Če na ravni politik ne obravnavamo potrebe po spremembi častniškega zbora kot priprave za oblikovanje podčastniškega zbora, ta prizadevanja nimajo predvidenega učinka. Izkušnja z izvozom koncepta poklicnih podčastnikov v regiji je torej odličen primer dobre zamisli, ki pa je bila neustrezno uresničena. Do tega je deloma prišlo tudi zato, ker so zahodni funkcionarji izvažali svoj model, ne da bi opravili potrebno analizo, s katero bi določili vse izzive načrtne *politike* in kulture, povezane s tako veliko spremembo katere koli obrambne ustanove.

Ob vprašanju metode proračunskega načrtovanja ZDA nam že površno branje literature nedvoumno pokaže, da sta ustreznost in uporabnost metodologije sistema načrtovanja in zagotovitve proračunskih sredstev (PPBS) v najboljšem primeru vprašljivi.<sup>2</sup> Če smo odkriti, avtor članka še ni videl primera, v katerem bi metodologija delovala. Zaradi trdovratne nagnjenosti k centralizaciji finančnega odločanja je bila njena uporaba vse prej kot mogoča, pa tudi če bi bila decentralizacija opravljena, je metoda še vedno preveč zapletena in delovno intenzivna, da bi lahko bila koristna. Obrambnim funkcionarjem omogoča, da rešujejo težave, ki jih nikoli ne bodo imeli. Ta opažanja dodatno podpirajo dokazi, da vse obrambne ustanove v regiji, tudi napredne, še vedno s težavo pripravljajo

---

2 *Neverjetno presenetljivo je, da so funkcionarji Natovih držav in celo mednarodni štab slepo spodbujali sprejem te metodologije v državah, v katerih potekajo reforme, ne da bi kakor koli razumeli ali vedeli, kako neprizanesljivo je metoda obravnavana v literaturi. Eden najvplivnejših piscev na področju strateškega načrtovanja Henry Mintzberg pravi, da razvoj in uvedba sistema načrtovanja in zagotovitve proračunskih sredstev (PPBS) pomenita eno največjih prizadevanj in enega največjih neuspehov na področju javnih financ vseh časov (Mintzberg, 1994, str. 19). Vodilni strokovnjak na področju javnih financ v času razvoja PPBS za Ministrstvo za*

finančno izvedljive obrambne načrte, povezane s proračunom. Nedvomno bi bila vsaj za začetek koristna manj zapletena in preglednejša proračunska metoda.

## 4 OCENA USPEŠNOSTI ZAHODNE POLITIKE IN PRAKS UPRAVLJANJA

Posledica stvarne odločitve, če ne že pravne, da se reforma obrambnih ustanov opredeli kot vojaško vprašanje, je bila po dopolnitvi ta, da se odgovornost za rešitev vprašanja prenese na zahodne vojske. Ali če na kontekst tega vprašanja pogledamo z drugega vidika: kako uspešna je bila zahodna politika v izvajanju organizacijskih praks *upravljanja* pri dajanju pomoči tem zaveznicam in partnerjem za sprejemanje liberalnih demokratičnih obrambnih in vojaških norm. Če vprašanje postavimo v luči neuspešne zahodne podpore pri reformi teh obrambnih ustanov in zamenjavi njihovih podedovanih konceptov, je jasno, da morajo zahodne vlade nujno na novo proučiti temelj svojih aktualnih politik in pristopov k zagotavljanju nasveta in pomoči tem državam. Nova usmeritev politike mora potrditi, da stebri prejšnje politike, ki temeljijo na neučinkovitem načelu 3T<sup>3</sup> (tj. opredelitve, da je za izziv nujen tehnični pristop z usposabljanjem kot ključnim sredstvom pomoči, ki večinoma poteka na taktični ravni), lahko ostanejo načeloma nedotaknjeni. Za ohranitev njihove učinkovitosti jih je treba v celoti vključiti v širšo politiko in poskrbeti, da se nanjo odzivajo. Ta širša politika mora potrditi, da je končna reforma teh ustanov v bistvu *politična* in da bodo ustanove začele sprejemati liberalne demokratične koncepte upravljanja le prek stalnega političnega dialoga in razprav na nacionalni ravni, podprtih s strokovnim nasvetom. Nasvet mora temeljiti na načelih kulturne ozaveščenosti in uporabi načel upravljanja sprememb, ki upošteva posebno tipologijo vsake posamezne komunistične obrambne ustanove in je osredotočena na zahteve in danosti posamezne države.

Če povzamemo, v pristopu zahoda k spodbujanju sprejemanja liberalnih demokratičnih konceptov upravljanja obrambnega resorja precej pogrešamo

*obrambo ZDA Aaron Wildavsky piše, da je bil »PPBS vedno in povsod neuspešen«, in nadaljuje: »PPBS nikjer ni (1) bil vzpostavljen (2) in ni vplival na vladne odločitve (3) glede na lastna načela. Strukture programa se nikomur ne zdijo smiselne. Pravzaprav se uporabljajo za sprejemanje kakršnih koli pomembnih odločitev.« (Wildavsky, 1984, str. 121)*

- 3 Op. prev.: *technical approach* (tehnični pristop), *training* (usposabljanje), *tactical level* (taktična raven).

institucionalno razumevanje potrebe po tem, da vsi upravljavci nadzorujejo oblikovanje programov za pomoč in da se vsi vodje usposabljanja ali strokovnjaki izobrazijo v razumevanju konceptov zapuščine in kulturnih razmer v obrambnih ustanovah, ki jih nameravajo spremeniti. Nujno je boljše razumevanje prepada med demokratičnimi in postkomunističnimi koncepti ter razumevanje sedanje strukture spodbud in odvrtilnih dejavnikov v sistemih nekdanjih komunističnih režimov. Ker so poleg tega izzivi, s katerimi se soočajo te obrambne ustanove, globoko zakoreninjeni in zasnovani v najbolj temeljnih institucionalnih predpostavkah organizacije in njenem konceptualnem značaju, bodo rešitve v zelo redkih primerih preprosto enkraten projekt (*fire and forget*). Zato mora politika preiti od omogočanja občasnih obveznosti do sprejemanja dolgoročnih zavez z ustrezno vsebino in intelektualnim vrednotenjem razmer v teh organizacijah.

In končno, zahodni funkcionarji morajo utrditi sporočilo, da se morajo vse dejavnosti in izdatki obrambne ustanove osredotočiti na doseganje rezultatov, določenih s politiko. Opredelitev pomoči kot »tehnične pomoči«, ki vključuje ločene vložke, definira uspešnost kot izvajanje vrste dejavnosti ali dogodkov. Zato je upravljanje osredotočeno na razumevanje reforme pomoči v smislu niza vložkov (McNerney, Marquis, Zimmerman, Klein, 2016, str. 49–68). Žal se veliko premalo pozornosti namenja temu, *kakšen* naj bi bil rezultat vseh teh vložkov. Pogosto je tudi to zavito v brezoblične rezultate upravljanja, kot sta izboljšani uspešnost in učinkovitost. Vendar ne bi smelo biti tako zelo težko, da se na formalni ravni začne meriti, ali imajo ta prizadevanja pozitiven makroučinek na doseganje objektivno opredeljenih vojaških rezultatov (primerjaj Rand, Tankel, 2015, str. 22), še zlasti znotraj zavezništva, v katerem takšna orodja za ocenjevanje obstajajo že dolgo. Vprašanje je tudi, ali jih je v resnici treba pogosteje uporabljati (npr. taktične evalvacije – TACEVAL). Konec koncev, če prizadevanja za obrambno reformo niso zasnovana tako, da obrambni sili omogočajo odzivanje na pričakovano skrajno nasilje v katerem koli opredeljenem okolju, se lahko odkrito vprašamo, kakšen je sploh smisel vsega skupaj. Obenem pa tega rezultata ne smemo zamenjevati z zagotavljanjem povezljivosti (kar se žal pogosto trdi na terenu), kar ni enako kot rezultat ali učinek. Jasno razmišljanje o predvidenem rezultatu v vojaškem smislu je nujno na vseh stopnjah načrtovanja angažiranja.



## 5 OPREDELITEV NOVIH PRISTOPOV K SPREJEMANJU ZAHODNEGA NAČINA UPRAVLJANJA

To, kar z vidika obrambnih ustanov nekdanjih komunističnih režimov nedvomno pomeni najzahtevnejšo nujno reformo, je običajna praksa centralizacije odločanja in proračunov. Prizadevanja zahoda za rešitev te prakse komunistične dediščine so bila v najboljšem primeru neučinkovita, če je do njih sploh prišlo, v najslabšem pa so le okrepila nagnjenost k centralizaciji (npr. z uporabo PPBS). Dokler se odločanje centralizira v rokah ministrov in načelnikov obrambe in dokler se finančno odločanje ne delegira na funkcionarje, ki so odgovorni za doseganje rezultatov, bodo te obrambne ustanove le s težavo zagotavljale varnost. Verjetno je v središču te patološke centralizacije nepripravljenost višjih funkcionarjev, tako civilnih kot vojaških, da pooblastijo funkcionarje in zlasti poveljnike ter jim omogočijo doseganje rezultatov na obrambnem področju. Zato je zmožnost doseganja predvidljivih rezultatov na področju obrambe oslABLJENA. Res je, da je težko naložiti odgovornost za doseganje rezultatov poveljnikom in direktorjem, če jim ni zaupan okvir politik (npr. politika usposabljanja, ki dodeljuje odgovornosti poveljnikom in ne generalštabom), ki bi jim omogočil sprejemanje odločitev, in jim ni dodeljena odgovornost za upravljanje finančnih in kadrovskih vložkov. Zato je treba na centralizacijo gledati kot na kronično in osovraženo dediščino komunizma, ki tem obrambnim ustanovam preprečuje, da bi sprejele liberalnejše oblike demokratičnega upravljanja obrambnega resorja. Kar je nujno, so močni okviri politik, da se operativno in finančno odločanje prenese *navzdol*, na raven poveljnikov in direktorjev, ki so odgovorni za doseganje rezultatov, npr. do načelnikov sektorjev, logistike, upravljanja kadrovskih virov, zdravstvene oskrbe itn.

Odgovor na obtožbe, da takšna dejanja le podpihujejo korupcijo, mora biti, da se na zahodu že dolgo učinkovito spopadajo s tem vprašanjem, tako da funkcionarji razumejo, da mora biti pristojnost posameznika uravnotežena z načeli obveznosti in odgovornosti. Če smo povsem odkriti, je treba vsak koncept, ki ovira poveljnika ali direktorja pri doseganju rezultatov na obrambnem področju, skrbno preiskati ter razviti in preizkusiti druge možnosti. Če bodo ministri za obrambo in njihovi direktorati PPBS še naprej centralizirali finančno odločanje, obrambne ustanove nekdanjih režimov ne bodo osredotočene na delovanje, administrativno bodo napihnjene in denar bo odtekal za namene, ki niso povezani izključno z obrambo.



To, kar z vidika zahodnih držav najverjetneje ne bo vodilo v doseganje drugačnih rezultatov, kot jih omogočajo trenutne zahodne predpostavke in programi, Marshall navaja kot potrebo po »standardizaciji sistemov za izgradnjo zmožnosti in zmogljivosti« (Marshall, 2011, str. 71–72). Če že kaj, so zahodne države v nasprotju z Marshallovim opažanjem dolgo ponujale standardizirane programe in projekte za izgradnjo zmožnosti in zmogljivosti, skromen seznam njihovih uspehov v regiji (če ne omenjamo njihove uspešnosti v Iraku in Afganistanu) pa je dovolj zgovoren. Resnično je bila to verjetno ena njihovih glavnih napak. Evidenca nasvetov in pomoči v tej regiji je pokazala potrebo po tem, da zahodne vlade spremenijo politiko in financiranje ter upravljavcem teh prizadevanj tako zagotovijo večjo prožnost pri opredelitvi pravih vzrokov za nezmožnost izvajanja reformnih ukrepov.

## 6 PRIMER SLOVENIJE

Med vsemi državami Srednje in Vzhodne Evrope, ki živijo v senci pokomunističnih vojaških zapuščin, je Slovenija brez dvoma najbolj razvita. Za to se lahko zahvali tudi svoji hitri odcepitvi od Jugoslavije med desetdnevno vojno za neodvisnost in vlogi Teritorialne obrambe, ki je služila kot trdna podlaga za poznejši razvoj oboroženih sil (Niebuhr, 2006, str. 489–513). Vloga oboroženih sil je bila jasno opredeljena tudi po neodvisnosti, ko so postale predmet zelo strogega civilnega in parlamentarnega nadzora (Malešič, 2006, str. 130).

*K tej zelo visoki stopnji civilnega nadzora nad slovenskimi oboroženimi silami je prispevalo več dejavnikov. Sem spadajo tudi odločno zavračanje prejšnjega jugoslovanskega modela civilno-vojaških odnosov (ki je vključeval militaristična in pretorska nagnjenja), majhnost Slovenske vojske, pomanjkanje slovenske vojaške tradicije, slabo razvita korporativna identiteta slovenskih častnikov ter izjemno slaba politična vpetost vojaških voditeljev. Sistem parlamentarne vlade je tej prevladi zagotovil ustavne in pravne temelje ter obliko. (Bebler, 2002, str. 167)*

Zaradi embarga Združenih narodov v vseh republikah nekdanje Jugoslavije med letoma 1991 in 1995<sup>4</sup> je Slovenija svoje vire usmerila v izobraževanje in razvoj

<sup>4</sup> *Resolucija 713 (1991), ki jo je sprejel Varnostni svet na svoji 3009. seji 25. septembra 1991 (Trifunovska, 1994, str. 349–350). Embargo na prodajo orožja je bil umaknjen*

institucij. Ta prizadevanja, ki jih je uravnotežil nenehni pozitiven vpliv nekdanjih pripadnikov JLA (njihovega strokovnega znanja birokratsko in politično vodstvo, ki se je pojavilo po osamosvojitvi, ni vedno cenilo), se kažejo v tehnični dovršenosti Slovenije. Ni namreč zanemarljiv dosežek, da je bila Slovenija zmožna oblikovati in vzdrževati dva pehotna bataljona, vojaško policijo in enoto za specialno delovanje na ravni čete (Slovenia, b.d., str. 1-1), oblikovati radarski sistem za nadzor zračnega prostora ter kot del poplačila vojne odškodnine nekdanji Jugoslaviji uspešno opraviti nakup ladje Triglav II pri ruskem ladjedelniškem podjetju Almaz (različica ruske patroljne ladje tipa *Svetlyak*, prilagojena za izvoz).<sup>5</sup> K izpopolnjenosti Slovenske vojske je prispevalo tudi to, da je veliko častnikov in vojakov sodelovalo v operacijah. Pri tem lahko najdemo povezavo, če ne celo neposredno vzročno zvezo med tem, da veliko število pripadnikov, napotenih na mednarodne misije, pozitivno vpliva na razumevanje in prevzemanje zahodnih obrambnih in vojaških norm (Osterman, 2014, str. 49–51). Osterman na primer navaja, da je bilo med letoma 1997 in 2014 v mednarodne operacije in na misije napotenih približno 4700 pripadnikov, nekateri tudi na zahtevnejša območja, kot sta Irak in Afganistan. Za primerjavo – oktobra 2014 je Slovenska vojska štela 7214 pripadnikov. Kljub posameznim dosežkom pa podrobnejši pregled razkrije številne pomanjkljivosti pri načrtovanju in vodenju v tej slovenski obrambni ustanovi, zaradi česar ne more bolj uveljaviti zahodnih konceptov obrambnega upravljanja. Na kratko povedano, ta ustanova mora začeti reševati *neusklajenost* svojih politik.

Dobro je, da je Ministrstvu za obrambo uspelo oblikovati okvir politike, ki jo je treba upoštevati pri vseh aktivnostih Slovenske vojske in njihovem financiranju. To ni majhen dosežek, če upoštevamo, da je težko najti druge države v regiji, ki so oblikovale tako močno institucionalno orodje za delovanje svojih obrambnih ustanov. Seveda je mogoče trditi, da je ta okvir domnevno zagotovil trdno

---

*šele s podpisom Daytonске mirovne pogodbe z Resolucijo Varnostnega sveta OZN 1021 z dne 22. novembra 1995 (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/368/59/PDF/N9536859.pdf?OpenElement>).*

5 *Avtor je imel možnost, da si ogleda ladjo Triglav II v luki Bar v Črni gori junija 2011, kmalu po njeni uvedbi v operativno uporabo. Čeprav je komaj primerna za oceansko plovbo, jo je upokojeni kapitan bojne ladje črnogorske mornarice ocenil kot plovilo s sodobnimi senzorji, lahkim orožjem in prvovrstnimi (pretežno nemškimi) strojnimi deli, električnimi sistemi in zelo profesionalno posadko, kar je nedvomno posledica skrbnega in pronicljivega načrtovanja, programskega vodenja in vodstva.*

podlago za razvoj zametkov strateške kulture (Perry, Keridis, 2004, str. 2). Kljub temu pa trenutni slovenski politični okvir ni brez pomembnih pomanjkljivosti, kot so natančna narava dolžnosti oboroženih sil pri zagotavljanju podpore civilnim oblastem, uporaba oboroženih sil pri podpori protiterorističnemu delovanju doma ali načrtnejša uporaba izkušenj iz mednarodnih operacij (Furlan, 2012, str. 440). Zanimivo je tudi to, da ta majhna slovenska obrambna ustanova še naprej ločuje ministrstvo za obrambo od generalštaba, namesto da bi se odločila za integrirano organiziranost. Postaja že kar podedovana praksa, da pomanjkanje organizacijske integracije omejuje usklajenost pri oblikovanju in uveljavljanju politik ter spodbuja pretirano zapletanje civilnih in vojaških dolžnosti (Furlan, 2012, str. 444–445). Zaradi neusklajenosti usmeritev pa je mogoče najti več ključnih obrambnih vidikov in jih v celoti uskladiti.

Če potrebne reforme nanizamo v prednostnem vrstnem redu, je obrambno načrtovanje prvo področje, ki mu je zaradi neusklajenosti nujno treba nameniti pozornost. Težko je ugotoviti, ali je Republiški štab Teritorialne obrambe pred razglasitvijo samostojnosti uporabljal enako metodologijo načrtovanja kot JLA (metodologija obrambnega načrtovanja, ki je temeljila na nalogah, srednjeročnem načrtovanju in razporejanju sredstev, v uporabi je bila do razpada SFRJ). Jasno pa je, da Ministrstvo za obrambo ni uspelo razviti metod načrtovanja, ki bi omogočale oblikovanje zanesljivih obrambnih načrtov, kar vodi v neusklajenost načrtovanja. Tak primer je velikopotezen dolgoročni razvojni načrt do leta 2025, ki ga je vlada potrdila, a mu kmalu za tem odvzela sredstva zaradi svetovne finančne krize. Obrambni proračun se je namreč med letoma 2007 in 2015 zmanjšal za 34,6 odstotka (Slovenia, b.d, str. 14). A namesto, da bi naredili nekaj temeljitih ocen in ponovno določili prednostne naloge v novih razmerah, se načrti niso spremenili (Slovenia, 2010). Dodatno pomanjkljivost lahko najdemo v priznanju Ministrstva za obrambo, da analiz operativnega načrtovanja, ki jih je opravila Slovenska vojska, ni bilo zmožno koristno uporabiti pri nacionalnobrambnem planiranju (Slovenia, 2009, str. 42). Poleg tega mora prakso prednostnega razvrščanja groženj v svojih usmeritvah in strateških dokumentih šele uvesti (Potočnik, 2015, str. 32). Argument, da je obrambno načrtovanje slabo, še dodatno podpira Kotnikovo opažanje, da je vojska glede na svojo velikost zmožna zagotoviti precej skromne operativne bojne zmogljivosti (Kotnik, 2015, str. 15). Pobuda za izboljšanje oziroma uvedbo teh dveh tehnik načrtovanja bi lahko bila v veliko pomoč Direktoratu za obrambno politiko pri odločanju o tem, katere finančno ovrednotene prednostne naloge naj se financirajo, da se bo ustrezno prilagodil

proces načrtovanja.

Dobro bi bilo raziskati, zakaj je ta ključni element demokratičnega obrambnega načrtovanja odpovedal. Čeprav je težko opredeliti točen vzrok za to, je videti, da so prednostne naloge in stroški slabo povezani. Komaj kaj spodbudno je dejstvo, da obrambni načrt do leta 2025 predvideva znižanje stroškov za kadre na 50 odstotkov obrambnega proračuna, pri čemer bo 30 odstotkov sredstev namenjenih delovanju in vzdrževanju, 20 odstotkov pa nakupom in infrastrukturi (Slovenia, 2010, str. 28). Pri tem je treba opozoriti, da je bilo leta 2013 za kadre namenjenih skoraj 70 odstotkov proračuna (Slovenia, 2014, str. 83). Ni pa jasno, ali obrambni načrti upoštevajo ocenjene stroške prednostnih nalog. Slovenija namreč še zdaleč ni edina država, ki očitno ne zna oblikovati procesa, v katerem se načrtovanje prilagaja finančno ovrednotenim prednostnim nalogam. Primer takšnega pojava je tudi ocena načrtovanja v glavnih štabih vseh treh zvrsti vojske ZDA (ki se, nenavadno, precej razlikujejo). Med vsemi tremi je oddelek za mornarico (Department of the Navy) tisti, ki nikoli *ne zmore* pripraviti zanesljivih smernic ali načrta, medtem ko oddelku za kopensko vojsko in oddelku za letalstvo to uspeva zaradi močnega nadzora pri oblikovanju politik in načrtovanja (Young, 2016, na več mestih). Če bi slovenski uradniki, zadolženi za oblikovanje politik in za načrtovanje, analizirali razlike v metodah, ki jih uporabljajo v ZDA, bi morda prišli do ugotovitev, ki bi bile primerne in uporabne za reševanje nekaterih njihovih pomanjkljivosti. To še posebno velja za pomembno nadzorno vlogo, ki jo mora imeti Direktorat za obrambno politiko v celotnem procesu načrtovanja.

Upravljanje človeških virov je drugo področje, na katerem je treba močan okvir politik šele razviti. Strateški pregled obrambe za leto 2009 je pokazal na potrebo po prestrukturiranju taktičnih formacij Slovenske vojske in dobesedno opozoril na nenehne izzive pri upravljanju človeških virov. Pri tem pa ni vzpostavil pomembne povezave med izzivi, povezanimi s človeškimi viri, in organizacijo taktičnih formacij (Slovenia, 2009, str. 11–15). Če sem iskren, si je cilj postopnega doseganja razmerja 1 : 2 : 5 v činih (častnik, podčastnik, vojak) mogoče razlagati le kot izraz pomanjkljive volje do oblikovanja politike za razvoj uspešne in *stroškovno učinkovite* piramidne strukture činov v krajšem času (Slovenia, 2010, str. 24). Od leta 2013 namreč ta razmerja ostajajo na ravni 1 : 1,8 : 2,8 (Slovenia, 2014, str. 89). Brez dvoma se Ministrstvo za obrambo srečuje s posebnim izzivom na področju upravljanja človeških virov, saj se mora pogajati s *petimi* različnimi sindikati (Slovenia, 2010, str. 11). Kljub temu pa je še

vedno res, da vojska, ki temelji na taktičnih enotah, ne bo nikoli zmožna ustvariti zdrave piramidne kadrovske strukture, s čimer bi uvedla tudi potrebno disciplino v sistem upravljanja človeških virov, saj se zahteve po kadrih oblikujejo na podlagi formacijske strukture. Ta neuravnotežena kadrovska struktura se sklada s kritiko, da vojski »kot vojaški organizaciji primanjkuje zadosten bojni značaj«, kar se odraža tudi v njeni slabi karierni strukturi (Kotnik, 2015, str. 13). Iskanje nadaljnjih vzrokov za ta neuravnotežen kadrovski profil pojasni, zakaj se kljub profesionalizaciji Slovenske vojske, ki se je začela leta 2003 (PROVOJ), ta mora še vedno posvečati pomembnemu vprašanju specializacije posameznikov in zato ostaja zasidrana na konceptu naborništvu (Kotnik, 2015, str. 12, 15). Naborništvu ostaja zapisano v zakonu o vojaški službi, ki očitno služi kot podlaga za trditev, da bi ta obrambna ustanova lahko v enem letu mobilizirala, usposobila in opremila 25.000 nabornikov, pri čemer se poraja logično vprašanje, kje bodo našli potrebno infrastrukturo, inštruktorje in opremo (Slovenia, n.d., str. 1–3). To je še en primer neuskkljenosti politik in načrtovanja.

Nadaljnja neuskkljenost politik se kaže v prizadevanjih za prevlado v usmerjenosti vojske. Spomin na ponižujoč poraz JLA proti majhni, a visoko motivirani Teritorialni obrambi Slovenije, ki je pogosto uporabljala operativne koncepte in taktiko splošne ljudske obrambe, ostaja prepričljiv argument za njihovo nadaljnjo rabo (Janša, 1994, na več mestih). V Natovih organih ni mogoče najti argumenta, da se zaveznice lahko branijo skladno s 3. členom Severnoatlantske pogodbe. Poleg tega zaradi potrebe, da države članice izpolnjujejo obvezo do kolektivne obrambe po 5. členu te pogodbe (ki vključuje premestljivost in vzdržljivost), koncept teritorialne obrambe ne bi smel biti navezan na stalno geografsko omejenost enot. Nedvomno so na sodobnem bojišču vse stacionarne enote ali objekti preprosto tarče, ki čakajo na uničenje. Ta razdeljenost v konceptih o tem, kakšna naj bi bila prvotna usmerjenost oboroženih sil, je posledica delitve na častnike in podčastnike s poreklom iz JLA in iz Teritorialne obrambe (Jelušič, 2002, str. 128), čeprav ta povezanost s časom izzveneva. Glede na navedeno je jasno, da bo morala obrambna politika šele začeti podpirati vojaško razmišljanje (in dojeti, da sta si popolnoma nasprotni in zato ne moreta soobstajati), kar priča o nezanemarljivem izzivu na področju civilno-vojaškega sodelovanja, ki ga je treba začeti reševati. Dokler to ne bo rešeno, bo politika ostala neuskkljena.

Zadnji vzrok za neuskkljenost politik lahko najdemo v izredno centralizirani praksi odločanja v obrambni ustanovi. S tem, da se pravna pristojnost ni prenesla na

predsednika Republike Slovenije kot vrhovnega poveljnika oboroženih sil, se je Slovenija na srečo izognila hudi disfunkcionalnosti vodenja in poveljevanja na strateški ravni, ki so ga doživele skoraj vse preostale države komunistične dediščine v regiji (Barany, 2003, str. 110). Ker predsednik vlade nima posebnih pooblastil na področju nacionalne obrambe, je zato minister za obrambo ključni odločevalec vsaj v miru, s čimer odgovornost kritično sovпада s pristojnostjo (Bebler, 2002, str. 201). Kljub temu pa je treba omiliti pozitivno dojetje slovenskih izkušenj pri prevzemanju zahodnih konceptov poveljevanja, ko proučujemo omejene pristojnosti načelnika generalštaba:

*... Načelnik generalštaba nima pristojnosti, ki so izključno in neločljivo povezane z vojsko. Nima pooblastil za izdajanje taktičnih in tehničnih priročnikov, niti programov usposabljanja. Ključno za profesionalni razvoj in vojaški karierni sistem je dejstvo, da obrambna zakonodaja omogoča, da neusposobljeni ljudje zasedajo poveljniške ali druge položaje v vojaških štabih. Taka praksa neposredno vpliva na vojaško učinkovitost in postavlja pod vprašaj profesionalnost vojske. (Furlan, 2012, str. 442)*

Čeprav so tudi omejitve pristojnosti načelnikov generalštabov v obrambnih ustanovah drugih zahodnih držav običajne, če pogledamo reprezentativni vzorec, pa je možnost načelnika Generalštaba Slovenske vojske, da zagotavlja vojaški nasvet in je pri vodenju vojske učinkovit, resno ogrožena. Vsa priporočena povišanja za častnike na primer odobri minister za obrambo, vendar vse te seznane nato skrbno pregleda pristojni organ za upravljanje človeških virov, s čimer se zmanjša avtoriteta načelnikovega strokovnega mnenja, ki temelji na uspešnosti častnikov. Njegova avtoriteta je še dodatno omajana, ker seznam priporočenih povišanj skrbno pregleda obveščevalno-varnostna služba, preden ga posreduje odboru. Glede tega Furlan piše takole: »Ti nadzorni mehanizmi in ignoriranje vojaškega nasveta (ko na primer minister okrepi upravo za obrambo z vojaškimi kadrovskimi viri ali odlikuje vojaško osebje brez vodenja ali privolitve načelnika Generalštaba) spodkopavajo pravno pristojnost načelnika Generalštaba in zmanjšujejo kredibilnost njegove funkcije« (Furlan, 2012, str. 442). Načelnik Generalštaba ima omejen nadzor nad *lastnim* proračunom, srednjeročni obrambni program pa je tako zelo omejevalen, da imajo celo poveljniki bataljonov omejene možnosti pri upravljanju finančnih sredstev svojih enot, namenjenih za izpolnjevanje dodeljenega poslanstva in nalog (Furlan, 2012, str. 442). Posledica centralizacije odločanja je tudi široko razširjena praksa negativnega nadzora, s čimer se zmanjšuje zmožnost častniškega zbora za strokovno rast, saj se mu



odreka možnost, da deluje na zahtevnih poveljniških in štabnih dolžnostih, ki zahtevajo popolno upoštevanje vseh vidikov delovanja oboroženih sil, še zlasti pa njihovih finančnih posledic in dejanskega stanja.

**Sklep** Kljub razvitosti nekaterih naprednih zmogljivosti in formacij v primerjavi z drugimi obrambnimi ustanovami držav s pokomunistično zapuščino se mora Slovenija šele osvoboditi vseh konceptov, ki so povezani s to zapuščino. Posledice tega vpliva se kažejo v neusklajenosti politik, ki je privedla tudi do neusklajenosti zmogljivosti v vojski. Kot kaže, je praksa vodenja in poveljevanja v tej ustanovi, ki jo je treba spremeniti, nadaljevanje prakse centraliziranega odločanja. Centralizacija je praksa iz zapuščine, ki pa v ustanovah deluje patološko in omejuje možnosti za njihovo smotrnejše in učinkovitejše delovanje. Ker je finančno odločanje centralizirano, namesto da bi bilo v pristojnosti poveljnikov, ki morajo zagotoviti obrambne rezultate, ne bodo ti nikoli v celoti uresničili svojega strokovnega potenciala, ko bodo povišani v višje čine. Enako pomembno je tudi, da se sprejme koncept, po katerem bodo obrambno načrtovanje *narekovale* finančno ovrednotene prednostne naloge. Finančno neovrednotene obrambne načrte morajo torej uradniki obravnavati kot *težnje* in ne kot resne načrte. Pristojni organi za načrtovanje in generalštab morajo torej postati bolj disciplinirani pri razvoju finančno temeljito ovrednotenih načrtov.

Na koncu priznavamo, da prizadevanja za delegiranje pristojnosti za odločanje po liniji navzdol ter tesno povezovanje politik in finančnih izdatkov z reformo procesa načrtovanja, namenjeno oblikovanju načrtov, ki bi bili vezani na finančno ovrednotene prednostne naloge, mogoče ne bodo privedla do boljših rezultatov na obrambnem področju in do njihove večje učinkovitosti. Vendar je kljub temu težko sprejeti kakršen koli argument za to, da bi nadaljevanje trenutne prakse na obrambnem področju kadar koli lahko prineslo rezultate, ki bi pripomogli k izboljšanju potenciala Slovenske vojske.

## Literatura

1. Barany, Z. D., 2003. *The Future of NATO Expansion: Four Case Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
2. Bebler, A., 2002. *Democratic Control of Armed Forces in Slovenia*. In *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards*, eds. An-



- drew Cottey, Timothy Edmunds, and Anthony Forster. New York: Palgrave.*
3. *van Brabant, Koenraad, n.d. Value-for-Money? The Overall Record of Technical Assistance for Institutional and Governance Reform. International Peacebuilding Advisory Team, Effective Advising in Complex and Fragile Situations, Working Paper 1, Geneva.*
  4. *Bucur-Marcu, H., 2010. Defense Institution Building Self-Assessment Kit .Geneva: Geneva Center for Democratic Control Armed Forces.*
  5. *Bulgaria, 2015. Programme for the Development of the Defence Capabilities of the Bulgarian Armed Forces 2020. Sofia: Council of Ministers.*
  6. *Bulgaria, 2010. White Paper on Defence and the Armed Forces of the Republic of Bulgaria. Sofia: Ministry of Defense.*
  7. *Dicke, R. A., Hendrickson, R. C. and Kutz, S., 2014. NATO's Mafia Ally: The Strategic Consequences of Bulgarian Corruption. Comparative Strategy 33, no. 3, pp. 287-298.*
  8. *Gasteyger, C., 1991. The Remaking of Eastern Europe's Security. Survival 33, no 2, pp. 111-124.*
  9. *deGramont, D., 2014. Beyond Magic Bullets in Governance Reform. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.*
  10. *Furlan, B., 2012. Civilian Control and Military Effectiveness: Slovenia. Armed Forces and Society 39, no. 3, pp. 434-449.*
  11. *The International Institute for Strategic Studies, 2015. The Military Balance 2015. London: Routledge.*
  12. *Jansa, J., 1994. The Making of the Slovenian State, 1988-1992: The Collapse of Yugoslavia. Ljubljana: Mladinska Knjiga Publishing House.*
  13. *Jelusic, L., 2002. Continuity, Restructuring, or Development from Scratch? Dilemmas of Slovenian Defense Reform, 1991-2001. In Post-Cold War Defense Reform: Lessons Learned in Europe and the United States, Eds. Istvan Gyarmati and Theodor Winkler. Washington, DC: Brassey's, Inc.*
  14. *Kotnik, I., 2015. Professionalization of the Slovenian Armed Forces – A Goal or a Path? Contemporary Military Challenges 17, no. 4, 11-25.*
  15. *McInnis, K. J. and Lucas, N. J., 2015. What is "Building Partner Capacity? Issues for Congress, R44313. Washington, DC: Congressional Research Service.*

16. McNerney, M. J., Jefferson P. M., Zimmerman, S. Rebecca and Klein, A., 2016. *SMART Security Cooperation Objectives: Improving DoD Planning and Guidance*. Santa Monica, CA: RAND.
17. Malesic, M., 2006. *Executive Decisions and Division: Disputing Competences in Civil-Military Relations in Slovenia*. In *Civil-Military Relations in Europe: Learning from Crisis and Institutional Change*, Eds. Born, H., Caparini, M., Haltiner, K. W., and Kuhlmann, J., New York: Routledge.
18. Marshall, J., 2011. *Skin in the Game: Partnership in Establishing and Maintaining Global Security and Stability*. Washington, DC: National Defense University Press.
19. Michta, A. A., 1997. *The Soldier-Citizen: The Politics of the Polish Army after Communism*. New York: St. Martin's Press.
20. Mintzberg, H., 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*. New York: Free Press.
21. Nad', J., Majer, M., Šuplata, M., 2015. *75 Solutions for Slovakia's Defence*. Bratislava: Central European Policy Institute.
22. Niebuhr, R., 2006. *War in Slovenia: Doctrine and Defeat*. *Journal of Slavic Military Studies* 19, no. 3, pp. 489-513.
23. Oakeshott, M., 1991. *Rationalization in Politics and Other Essays*. Indianapolis: Liberty Fund.
24. Osterman, A., 2014. *Republic of Slovenia in NATO: Slovenian Armed Forces Ten Years Later*. *Contemporary Military Challenges* 16, no. 3, pp. 45-61.
25. Pascale, R., Sternin, J., Sternin, M., 2010. *The Power of Positive Deviance: How Unlikely Innovators Solve the World's Toughest Problems*. Cambridge, MA: Harvard Business Press.
26. Perry, C. M., Keridis, D., 2004. *Defense Reform, Modernization, and Military Cooperation in Southeastern Europe*. Herndon, VA: Brassey's Inc.
27. Potocnik, V., 2015. *Slovenian Armed Forces Size and Character*. *Contemporary Military Challenges* 17, no.4, pp. 27-46.
28. Ralston, David B., 1990. *Importing the European Army: The Introduction of European Military Techniques and Institutions into the Extra-European World, 1600-1914*. Chicago: University of Chicago Press.
29. Rand, D. H., Tankel, S., 2015. *Security Cooperation and Assistance: Rethinking the Return on Investment*. Washington, DC: Center for a New American Security.

30. Von Riekhoff, H., 2004. *Introduction. In The Evolution of Civil-Military Relations in East-Central Europe and the Former Soviet Union. Eds. Mychajlyszyn, N., von Riekhoff, H., Westport, CN.: Praeger.*
31. *Slovenia, 2014. Annual Report of the Ministry of Defence for 2013. No. 0100-127/2013-34. Ljubljana: Ministry of Defense.*
32. *Slovenia, 2009. Defence Sector Strategic Review 2009 (DSSR): Summary of Key DSSR 2009 Conclusions. No. 800-1/2009-189. Ljubljana: Ministry of Defence.*
33. *Slovenia, n.d. NATO Defence Planning Capability Review 2015/16.ANNEX 1. AC/281-WP (2016) 0024 (R), Ljubljana, n.d.*
34. *Slovenia, 2010. 'Resolution on General Long-Term Development and Equipping Programme of the Slovenian Armed Forces up to 2025. Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 99/2010. Ljubljana: Ministry of Defense.*
35. *Szemerkenyi, R., 1996. Central European Civil-Military Reforms at Risk. Adelphi Paper 306. London: The International Institute for Strategic Studies.*
36. *Trifunovska, S., ed., 1994. Yugoslavia through Documents: From its Creation to its Dissolution. Dordrecht: Nijhoff, M., Publishers.*
37. *Wildavsky, A., 1984. The Politics of the Budgetary Process (New York: Little, Brown.*
38. *Young, T. D., 2016. When Programming Trumps Policy and Plans: The Case of the U.S. Department of the Navy. Journal of Strategic Studies (2016). <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402390.2016.1176564>*