

Slovenska vojaška pot v Zavezništvo

ALOJZ ŠTEINER

Povzetek V letu 2019, ko je Severno atlantsko zavezništvo (Nato) obeleževalo 70-letnico svojega obstoja, je v Sloveniji potekala obeležitev 15-letnice članstva. Ob tem je treba izpostaviti še dve obletnici, in sicer 25-letnico od začetkov mednarodnega vojaškega sodelovanja Slovenske vojske in 10-letnico, odkar je bila sprejeta deklaracija o izpolnjevanju pogojev vojske za celovito integracijo v Zavezništvo. Poleg tega ima slovenska vojaška pot v Zavezništvo še nekaj drugih zanimivosti in posebnosti, ki jih na podlagi opravljenih raziskav predstavljam v prispevku. Izpostavljam razmeroma kratko tranzicijsko pot od povsem rezervne in kasneje naborniške vojske v poklicno vojsko s prostovoljno rezervno, pospešen in nedokončan proces funkcionalne profesionalizacije, uspešno integracijo v Nato in zatem dokaj neodgovorno opuščanje danih zavez v obrambnih strateških dokumentih in v Zavezništvu glede finančnih vlaganj in izgradnje zmogljivosti. Zato v razpravi izpostavljam še ključne pozitivne dosežke in primere odstopanja ter ciljev, ki niso doseženi.

Ključne besede: • Slovenija • Nato • Slovenska vojska • razvojna pot • pridruževanje • integracija • polnopravno članstvo • tranzicija • transformacija •

NASLOV AVTORJA: dr. Alojz Šteiner, Zveza slovenskih častnikov, Leskoškova 7a, 1000 Ljubljana, e-naslov: steinera@hotmail.com.

DOI 10.18690/2386-0219.6.1-2.1-17(2020)

ISSN 2386-0219 tiskana izdaja / 2463-8005 spletna izdaja © 2017 ANALI PAZU^{HD} (Murska Sobota)

Dostopno na <http://hd.anali-pazu.si>

Slovenian military path to the Alliance

ALOJZ ŠTEINER

Abstract In 2019, while the North Atlantic Treaty Organization (NATO) was celebrating the 70th anniversary of its existence, Slovenia was celebrating the 15th anniversary of membership of it. Two more anniversaries must also be highlighted: namely the 25th anniversary of the beginning of international military cooperation by the Slovenian Armed Forces, and the 10th anniversary of the adoption of the declaration on the fulfilment of the conditions for the army to be fully integrated into the Alliance. In addition, the Slovenian military path to the Alliance has several other interesting facts and special features that are presented in this article on a basis of research. These include the relatively short transition from the army consisting solely of a military reserve and later a conscript army, to a professional army with a voluntary reserve; the accelerated and incomplete process of functional professionalization; and the successful integration into NATO, followed by rather irresponsible abandonment of the commitments given in defence strategic documents and to the Alliance with regard to financial investments and capability building. I highlight key positive achievements and examples of derogations and objectives not achieved in the debate.

Keywords: • Slovenia • Nato • Slovenian Armed Forces • development path
• accession • integration • full membership • transition • transformation •

CORRESPONDENCE ADDRESS: dr. Alojz Šteiner, Zveza slovenskih častnikov, Leskoškova 7a, 1000 Ljubljana, e-naslov: steinera@hotmail.com.

DOI 10.18690/2386-0219.6.1-2.1-17(2020)
ISSN 2386-0219 Print / 2463-8005 On-line © 2017 ANALI PAZU^{HD} (Murska Sobota)
Available at: <http://hd.anali-pazu.si>

1. Uvod

Ta prispevek temelji na raziskavi za knjigo, ki sem jo napisal o razvoju Slovenske vojske in njeni poti med tranzicijo in transformacijo (Šteiner, 2015) in se osredotoča na značilnosti med tremi mejniki: 25-letnico od začetkov mednarodnega vojaškega sodelovanja Slovenske vojske, 15-letnico polnopravnega članstva in 10-letnico, odkar je bila sprejeta deklaracija o izpolnjevanju pogojev vojske za celovito integracijo v Zavezništvo.¹

Nato se je po koncu hladne vojne razširil iz 16 na 30 članic 2019. Slovenija je članica od leta 2004 in spada v skupino držav severnoatlantskega Zavezništva, ki imajo majhne oborožene sile. Slovenska vojska spada v skupino vojska, ki so nastale z oblikovanjem novih demokratičnih držav ob koncu hladne vojne in bipolarnosti. To pa niso edine posebnosti, saj je Slovenska vojska v preteklosti opravila zelo dinamično razvojno pot. Ta vključuje prehod v popolno poklicno vojsko, ki se dopolnjuje s prostovoljno rezervo in integracijo v Nato in vojaške strukture EU. V Zavezništvo vstopa država kar je prvenstveno politični in za tem obrambno-vojaški proces. V slovenskem primeru so imeli razvojni procesi Slovenske vojske tako v času tranzicije ali po njej veliko transformacijskih značilnosti. Tudi zaradi tega se je v primerjavi strukture in organizacijskih značilnosti od nastanka v devetdesetih letih prejšnjega stoletja vojska do danes zelo spremenila in je glede na njene začetke praktično neprepoznava (Šteiner 2015, 20). Obenem so razvojna pot Slovenske vojske in slovenske transformacijske spremembe zelo povezane z Zavezništvom in integracijo v Nato, kar bom predstavljal v nadaljevanju prispevka.

Ko opazujemo slovenski vojaški razvoj (1991–2019) in njegove značilnosti ugotovimo prepletanje družbene in obrambno-vojaške tranzicije v samem začetku procesa slovenskega osamosvajanja in demokratizacije. Še več, ugotovimo lahko njuno soodvisnost (prav tam, 46) in pojave, ko so primeri z obrambno-vojaškega področja bili vodilni tudi za ostala družbena področja.² Pri tem so se spreminjali politični, ekonomski in socialni pa tudi varnostno-obrambni modeli. To prepletanje se je intenzivno nadaljevalo tudi v procesu, poimenovanem evropeizacija (Bebler 2005). Tega se v obrambno-vojaški sferi označuje s pridruževanjem Natu ter integracijo vanj in povezave v vojaške strukture EU. S pridruževanjem označujemo proces do vključitve leta 2004, z integracijo v Nato pa proces, ki poteka še pet let po včlanitvi.

¹ Širša in angleška verzija članka je objavljena v Sodobnih vojaških izzivih (2019(3), pp. 143-160).

² O tem glej: Slovenija in Nato (<http://nato.gov.si/slo/>).

Z izrazom pridruževanje in integracija pojasnjujemo celotno obdobje in oba procesa povezana z Natom (Šteiner 2015, 46).

2. 25 let slovenskega obrambno-vojaškega povezovanja in sodelovanja ter razvoja

Najprej navajam izstopajoče slovenske tranzicijske mejnike, pri vstopanju v mednarodno okolje dosežene pretežno do leta 2008. Republika Slovenija je 22. maja 1992 postala 176. članica Organizacije združenih narodov, k Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) pa je pristopila nekaj dni prej, 24. marca 1992, kar hkrati označuje začetek slovenskega vstopa v mednarodno oziroma svetovno varnost. Leta 1994 se je s pristopom k programu Partnerstvo za mir (PzM) začela pot sodelovanja in približevanja Natu, ki se je zaključila 29. marca 2004, ko je Republika Slovenija postala polnopravna članica. Pridružitveni sporazum med Slovenijo in EU je bil v slovenskem parlamentu potrjen 15. julija 1997, v EU pa je država vstopila 1. maja 2004. Obenem je Slovenija 27. junija 2004 vstopila tudi v Evropsko monetarno unijo in 1. januarja 2007 uvedla skupno evropsko valuto. Slovenija je OSCE predsedovala leta 2005 in usklajevala ter vodila številne aktivnosti te organizacije, Svetu EU pa je predsedovala v prvi polovici leta 2008.

Slovenska politika je prve korake v mednarodnem okolju na obrambno-vojaškem področju naredila že leta 1994 predvsem po zaslugi takratnih prizadevanj za širjenje Zavezništva. Pri tem sta proces širjenja in geostrateška lega Slovenije bil pred vojaško pripravljenostjo in sposobnostjo Republike Slovenije in njene vojske, ki se je do 15. januarja 1995 imenovala še Teritorialna obramba Slovenije. Vendar je v teh procesih vojska od samih začetkov bila pomemben nosilec implementacijskih rešitev. V času, ko so se začele prve aktivnosti povezane s Partnerstvom za mir je bila vojska Republike Slovenije naborniškega tipa, v kateri se je za krizni in vojni odziv predvidevala obsežna, na rezervi temelječa vojna sestava s 77.000 pripadniki. Takšna struktura in obseg je bila predvsem odziv na grožnje Sloveniji izhajajoč iz širjenja vojnih spopadov na Hrvaškem in v Bosni in Hercegovini in dejstvu, da si je mlada in še neveljavljena država nacionalno obrambo zagotavlja sama.

Poleg vstopa Slovenije v Natov program PzM, se je začelo tudi povezovanje s sosednimi in drugimi državami na obrambno-vojaškem področju (Grizold 2005, 117). Ob intenzivni pomoči držav, s katerimi je Slovenija začela vojaško sodelovati (ZDA, Kanada, Nemčija, Velika Britanija, Francija, Italija, Avstrija, Švica, Izrael in druge), je postopoma prevladalo spoznanje, da je treba opustiti modele vojaške organiziranosti in vzorce delovanja iz preteklosti. Vplivi so se odražali v reformah obrambno-varnostnega sektorja, nadaljnjih reorganizacijah vojske in postopnem oddaljevanju od teritorialne organiziranosti, pa tudi v pluralizmu prevzemanja zgledov iz tujine (Šteiner 2000, 34–37).

Spremembe, ki so sledile, so vključevale: prilagajanje rešitev in strukture vojske, priprave na sodelovanje v operacijah za podporo miru v tujini, vključevanje v mednarodne vojaške vaje ter izraba možnosti za izobraževanje in šolanje vojaškega osebja v tujih izobraževalnih centrih in vojaških šolah. Republiški štab Teritorialne obrambe (RŠTO) se je na podlagi Zakona o obrambi v začetku leta 1995 preimenoval v Generalštab Slovenske vojske (GŠSV), njegova vloga pa je ostala nespremenjena, kar velja tudi za njegov položaj v Ministrstvu za obrambo (MO RS).

Kot odziv na madridski »ne« Sloveniji leta 1997, ko ni dobila povabila za članstvo v Natu, se je pristopilo k novim in globljim reformnim spremembam. Pri tem so bili na novo definirani cilji vojaške obrambe in temeljne funkcije Slovenske vojske, postavljena izhodišča za njeno drugačno organiziranost in preoblikovanje Slovenske vojske na poti k članstvu v Natu. Najpomembnejše značilnosti so bile povezane z zagotavljanjem večjega deleža poklicne sestave, v reorganizaciji rezervnih sil in spremembah povezanih s služenjem vojaškega roka, v uvajanju nove strukture osebja v stalni sestavi vojske in v projekciji postopnega povečevanja obrambnih izdatkov (Šteiner 2000, 28). Na teh izhodiščih je bil pripravljen in februarja 2000 sprejet prvi Splošni dolgoročni program razvoja in opremljanja Slovenske vojske.³

Drugačen in izjemno intenziven »drugi cikel« priprav za vstop v Nato je bil povezan z začetki profesionalizacije ter preoblikovanjem Slovenske vojske. Obdobje obvezniške vojske se je končalo leta 2003,⁴ ko je bilo jasno, da s sistemom splošne vojaške obveznosti ni mogoče zagotoviti ustrezne popolnitve vojaških enot, čeprav se je v procesu približevanja Zavezništvu vojna sestava Slovenske vojske zmanjšala za več kot polovico. Za tranzicijske spremembe do leta 2002 velja, da so bile postopne in razmeroma počasne. Hitrost sprememb se je povečala po Natovem vrhu v Pragi novembra 2002, ko je bila sprejeta odločitev o povabilu Sloveniji, da se kot polnopravna članica priključi Zavezništvu.

Vstop v Zavezništvo leta 2004 je sovpadal z vstopom v EU in predstavljal pomemben razvojni mejnik. Za tem je spremembe pospešil še proces integracije, za kar je bil leta 2005 pripravljen poseben plan včlanitve in integracije (PVI), ki je zaključen februarja 2010. Intenzivno petletno obdobje integracijskih aktivnosti je bilo zastavljeno kot celovit proces, sestavljen iz več postopkov in aktivnosti.

³ Ta je bil spremenjen leta 2004 in kasneje še leta 2010 (glej: ReDPROS in ReSDPRO SV 2025).

⁴ Odločitev o tem je sprejel Državni zbor oktobra 2002 z novelo Zakona o vojaški dolžnosti. S to je bilo predvideno, da bi se nabor prenehal izvajati do konca leta 2003, obvezno služenje vojaškega roka do konca junija 2004, obvezno služenje v rezervni sestavi Slovenske vojske pa do konca leta 2010. Zadnji naborniki so obvezno služenje vojaškega roka končali oktobra 2003.

S tem bi lahko zaključil prikazovanje razvoja in povezav, z mednarodnim okoljem in ga omejil zgolj na 15 let. Vendar se soočimo z naslednjim desetletjem, ki izstopa.

S pojavom gospodarske krize in recesije leta 2009 se leta 2011 konča obdobje rasti in s tem številčne krepitev vojske, kar je bila značilnost celotnega dotedanjega razvoja. Osrednje značilnosti postopkov, ki so sledili, so bile: prilagajanja strukture, kadrovska konsolidacija, pospešeno, včasih tudi vsiljeno nadaljevanje postopkov profesionalizacije, zmanjševanje stroškov delovanja in ohranjanje vitalnih delov vojaškega sistema ter njihovih dejavnosti.

Praksa nezadostnega financiranja obrambnih izdatkov in vojaškega proračuna se je zatem nadaljevala tudi med leti 2014 do 2017 in bila na »ničelni rasti« ter pod 1-odstotkom BDP. Tako se je Republika Slovenija po pokazateljih, zlasti po vlaganjih v investicije in razvoj,⁵ pa tudi po strukturi izdatkov, znašla na repu lestvice držav v Zavezništvu. Tudi finančni vložki po letu 2017 so naslednji dve leti bili bolj posledica rasti družbenega bruto produkta, kot pa realnih prizadevanj za povečanje financiranja in s tem za znižanje desetletnega razvojnega zaostanka in stagnacije.

Poleg tega se je v Slovenski vojski zniževal kadrovski obseg tako pri pripadnikih stalne kot rezervne sestave opredeljen v Srednjeročnem obrambnem programu. Tako je bil kadrovski načrt vojske ob koncu leta 2013 uresničen 96-odstotno, (8737 pripadnikov), konec leta 2014 pa 91,5-odstotno (8326) pripadnikov, medtem ko je konec leta 2018 bil le še 82-odstoten (7460), konec novembra 2019 pa 78-odstoten (7079).⁶ Navedeno kaže tudi na pomembne spremembe na trgu delovne sile in neuspešno odzivnost v obrambno-vojaškem sektorju. Dodajam, da se z odhodom usposobljenih kadrov neposredno znižuje pripravljenost vojske, ki zadnja štiri leta ne uspe doseči ustrezne ocene.

3. Značilnosti pridruževanja Slovenije Natu in integraciji Slovenske vojske vanj

Slovenija je vstopila v Partnerstvo za mir leta 1994, in sicer na podlagi Natovega okvirnega dokumenta PzM in slovenskega predstavitvenega dokumenta ter z jasno opredelitvijo, da je država kandidatka za Nato. Na tej podlagi in po dodatnih predlogih Nata je bil še istega leta narejen prvi Individualni partnerski program (IPP),⁷ ki je obsegal opredeljene politične cilje države, vojaške in druge zmogljivosti na voljo za PzM, pa tudi cilje sodelovanja ter aktivnosti v zvezi s tem.⁸

⁵ Glej podatke na spletni strani MO RS: Finančni načrti in obrambni izdatki MO od 2008 do 2018 (http://www.mo.gov.si/si/o_ministrstvu/).

⁶ Glej: Letna poročila Ministrstva za obrambo od 2013 do 2019.

⁷ IPP je po letu 2002 nadomestil Individualni partnerski akcijski načrt.

⁸ Glej tudi: EPA 1414, z dne 14. 3. 1996.

3. 1 Razvojna obdobja na poti v Nato

Leta 1995 sta se Slovenska vojska in obrambni sistem prvič vključila v skupne vaje, ki so bile dostopne državam PzM (Grizold 2005, 101), s čimer vojska stopa na mednarodno sceno. Temu je sledila vključitev v proces načrtovanja in ocenjevanja (PARP) v okviru PzM, v katerem je Slovenija začela sodelovati leta 1996. Pristop k PARP je bil obenem povezan še s politično ravnijo in vključitvijo v procese odločanja, ki so potekali prek Severnoatlantskega sveta za sodelovanje (NACC).⁹ Obenem pa je bilo treba na nacionalni ravni sprejeti še mednarodne sporazume, ki so omogočali sodelovanje Slovenske vojske v PzM, Temu je sledila postopna prilagoditev vrste nacionalnih predpisov, kot so memorandumi in tehnični sporazumi za udeležbo na vajah PzM ter v operacijah kriznega odzivanja, tranzitni sporazumi, standardizacijski sporazumi ipd. (Šteiner 2015, 83).

Na vrhunskem zasedanju Nata leta 1997 v Madridu Slovenija tako kot Romunija ni dobila povabila za članstvo, kar je uspelo trem vzhodnoevropskim državam Češki, Madžarski in Poljski. Na vrhunskem zasedanju Nata v Washingtonu je bil leta 1999 sprejet Akcijski načrt za članstvo (ANČ), v katerega je bila vključena tudi Slovenija. S tem mejnikom se končuje prvo obdobje na slovenski poti v Nato. Letni nacionalni programi za članstvo so nastajali v posebnem postopku dialoga z Natom, na podlagi katerega si je zatem država za posamezna področja določila cilje, izvedbene naloge in roke zanje ter se tako približala predvidenemu stanju in znotraj tega postavljenim standardom (Šavc 2009, 45–46). Programe aktivnosti po področjih kot tudi ocenjevanje napredka pri doseganju ciljev in uresničevanju nalog je oblikovala država sama. Nato je skrbel za oblikovanje ocene napredka in njeno potrditev pri pristojnem delovnem telesu ter na politični ravni.¹⁰ Oktobra leta 2002 je na vrhunskem zasedanju Nata v Pragi Slovenija dobila povabilo v Zavezništvo, tako da je leta 2004 končno postala njegova polnopravna članica.¹¹

Obdobje med letoma 2000 in 2004 je drugo obdobje na poti v Nato, v njem se je intenzivno uresničeval Akcijski načrt za članstvo oziroma njihove letne različice in so se izpolnjevali partnerski cilji sil. To je obenem obdobje, ko je prevladovalo preoblikovanje Slovenske vojske in se je zgodila tudi pomembna sprememba sistema popolnjenja s prehodom na poklicno popolnjenje dopolnjeno s prostovoljno rezervo, s čimer je bil sprožen proces profesionalizacije vojske. Pri tem je bil v ospredju predvsem strukturni vidik profesionalizacije, zahtevnejši funkcionalni pa je bil odvisen od več dejavnikov, kar bom pojasnjeval v nadaljevanju.

Čas po vstopu v Nato od leta 2005 do konca leta 2010 označujem za tretje obdobje na poti pridruževanja Natu, v katerem je v ospredju integracijski proces.

⁹ Vlogo NACC od leta 1997 opravlja Evroatlantski partnerski svet – EAPC.

¹⁰ Posebno delovno telo je bil Odbor za pregled obrambe (DRC), politični organ pa je bil NACC/EAPC.

¹¹ Skupaj so bile povabljene Bolgarija, Estonija, Latvija, Litva, Slovaška, Slovenija in Romunija.

To je obenem obdobje, ko se najbolj prepletajo tranzicijske in transformacijske spremembe. Za to obdobje je bil pripravljen Plan včlanitve in integracije, ki je predvideval zelo širok seznam integracijskih dejavnosti do konca leta 2010. Plan je bil po petih letih implementacije uresničen do konca leta 2009, leto dni pred rokom, tako da je bila posebna zavezniška deklaracija o integriranosti Slovenske vojske v Nato podpisana že 10. februarja 2010.¹²

Četrto obdobje nastopi leta 2010 in se pokriva z uradno razglašenim začetkom transformacije vojske.¹³ To obdobje predstavlja desetletje medzavezniškega sodelovanja Republike Slovenije in polnopravne participacije Slovenske vojske v Nato. Žal se je zaradi vplivov gospodarske krize in intenzivnega zmanjševanja vlaganj v obrambni sektor, razvoj vojske ustavil in trend sprememb obrnil tako, da so bolj kot transformacija v ospredju razvojna stagnacija in prizadevanja za preživetje obrambno-vojaškega sistema.

3. 2 Nekatere značilnosti in poudarki

Če slovenska vojaška razvojna obdobja opazujemo z vidika sprememb, lahko s tranzicijskim spreminjanjem označujemo tista, ki trajajo vse do leta 2004, ko so se uresničevale pridružitvene aktivnosti za Nato in EU. Po letu 2005 pa integracijski proces skupaj z uveljavljanjem projekta profesionalizacije vojske (skrajšano PROVOJ) prinaša spremembe transformacijske narave, čeprav se še zelo oklepa tranzicijskih, to je prilagoditvenih sprememb (Šteiner 2013, 9). Ko opazujemo razvojna obdobja vojske in navajamo dinamiko sprememb je treba dodati, da so bile v ospredju količina aktivnosti in sprememb, manj pa njihova kvaliteta, kar je sicer tudi značilnost pospešenih tranzicijskih obdobj.

Obdobje med letoma 1994 in 2004, ko se začnejo aktivnosti povezane s prvimi koraki v mednarodnem okolju in pridruženjem v Zavezništvo je tipično tranzicijsko obdobje, ki je bilo razvojno dinamično, pa tudi organizacijsko in funkcionalno izjemno pestro. V industrijsko razvitih državah v Evropi so v tem času že intenzivno zmanjševali množične vojske in začeli ukinjati služenje vojaškega roka, v Sloveniji pa se je obvezniška vojska šele vzpostavljala. V Sloveniji je koncept množične vojske in popolnjenja na podlagi obveznosti, tudi po zaslugi priporočil iz tujine, na prelomu tisočletja ugasnil. Od leta 1994 do leta 2004 sta bila v Sloveniji uveljavljena dva modela vojaške organiziranosti, prvi je bil povezan z vzpostavljanjem in krepitvijo stalne vojske, drugi pa s prehodom na

¹² O pomenu PVI in deklaracije o integraciji Slovenske vojske v Nato glej: Pišlar in Grmek 2010, 12-14.

¹³ Z Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025 (2010), sprejeto 7. decembra 2010, je bila transformacija formalno opredeljena kot cilj nadaljnjih sprememb in razvoja obrambno-vojaškega sistema.

poklicno popolnjevanje in z začetki profesionalizacije vojske. Slovenska vojska se je po letu 1995 v vojni sestavi nenehno zmanjševala, krepile pa so se mirnodobna sestava in zmogljivosti za delovanje brez predhodne mobilizacije.

Četrto stoletja dolg razvoj Slovenske vojske, potem, ko je leta 1994 začela tudi z mednarodnim vojaškim sodelovanjem, lahko označimo kot pot od miličniške teritorialne vojske do stalne vojske univerzalnega naborniškega tipa II in tipa I po Haltinerju (Haltiner in Tresch v Bebler 2005, 285–301), s korpusnim in divizijskim modelom vojaških struktur, do poklicne vojske s prostovoljno rezervo z brigadnim in na koncu prepletajočim se brigadnim in polkovnim modelom.

Pomembne spremembe so se zgodile po Natovem vrhu v Walesu leta 2014. Nanašale so se na pripravljenost, zavarovanje, integracijo in prilagoditev. Gre za nova težišča, ki se kažejo v stalnih pripravljenih silah, zagotovitvi pripravljenosti sil in pobudah, konceptih ter programih skupnega usposabljanja. Izpostavljam še stališča za okrepitev nacionalnih obrambnih sil in osredotočanje na mednarodne specialne sile. Aktivnosti za izboljšanje pripravljenosti sil in skupnega usposabljanja so bile pomembne že pred tem, vendar so bile bolj povezane z misijami in operacijami kriznega odzivanja, tokrat pa se bolj povezujejo s pripravljenostjo in zagotavljanjem odvratanja in kolektivne obrambe. Ta premik, ki se je začel že po letu 2012 in pomeni spremembo osredotočenja z delovanja v operacijah na osredotočenje na premestljive sile v strukturi vojsk, njihove realnejše priprave in bojno pripravljenost za delovanje na matičnem območju ali v njegovi bližini (ACT, 2015). To bi tako lahko poimenovali tudi kot obdobje vračanja nazaj na kolektivno obrambo s težiščem proti grožnjam iz vzhoda in juga.

4. Vplivi pridruževanja v Nato in integraciji vanj na nastajanje postmoderne vojske v Sloveniji

Nastajanje postmoderne vojske v Sloveniji je transformacijske narave. To je tesno povezano s slovensko potjo v Nato in pripada pridruževanju Natu ter integraciji vanj. Drugi mejnik je povezan z vzpostavljanjem poklicne vojske, dopolnjene s pogodbeno rezervno sestavo, ki ga označujemo tudi kot profesionalizacijo in nastajanje postmoderne vojske v Sloveniji.

4.1 Vplivi pridruževanju in integraciji v Zavezništvo

Analiza značilnosti integracije v Zavezništvo v slovenskem primeru (Šteiner 2015, 155–158) kaže, da je proces integracije v Zavezništvo omogočil Sloveniji in njeni vojski verodostojno vključitev v obrambno-vojaške strukture ter skupne aktivnosti Nata in sodelovanje v njih. Pri tem gre zlasti za aktivnosti skupnega obrambnega planiranja, sodelovanje v skupnih poveljstvih in njihovih aktivnostih, povezovanje v zavezniško strukturo sil, zagotavljanje prispevka v odzivnih silah, sodelovanje v mednarodnih operacijah in na misijah ter graditev nacionalnih zmogljivosti, ki so prek doktrin in standardov povezljive z drugimi v Zavezništvu. Obenem je Slovenija deležna skupnega nadzora in zaščite zračnega prostora ter Natovega investiranja v letališke zmogljivosti. Integracija v Zavezništvo je ustvarila pogoje in potrebo za spreminjanje strategije nacionalne varnosti in posledično tudi vojaške doktrine.

V slovenskem obrambno-vojaškem sistemu so se med pridruževanjem in integracijo prek mehanizmov, kot so PARP - proces načrtovanja in ocenjevanja, IPP - individualni partnerski program, ANČ- akcijski načrt za članstvo, PVI - plan včlanitve in integracije in cilji sil nabrala spoznanja, ki so v pogledu zagotovitve razmer za transformacijo zelo pomembna. PARP in ANČ sta prispevala k preoblikovanju in vzpostavitvi primerljive in pregledne metodologije obrambnega planiranja in načrtovanja sil. Kasneje pa se je uresničevanje PVI navezovalo na doseganje ciljev sil oziroma ciljev zmogljivosti kot osrednje točke za oblikovanje in izgradnjo novih zmogljivosti, ki se lahko uporabijo za nacionalne in zavezniške potrebe ter zagotovijo predviden prispevek države k skupnim zavezniškim strukturam sil ter za mednarodne operacije in misije.

Ker slovenskega vključevanje v mednarodne operacije in misije ter prispevka podrobno ne obravnavam, to tukaj zgolj omenjam kot pomembno in izstopajočo značilnost. Izpostavljam še, da se je Slovenska vojska v prvo mednarodno operacijo vključila leta 1997 in sicer v operacijo Alba v Albaniji.¹⁴ V dvaindvajsetih letih (1997–2018) je sodelovala v osemindvajsetih operacijah in na misijah na treh celinah, skupno število napotitev do konca leta 2018 pa znaša preko 12.800 (prav tam 47 in 51). Mednarodne operacije in misije so bile osrednje gonilo sprememb in pomemben spodbujevalec razvoja ter učinkovito orodje za transformacijo vojske, integracijo v poveljniške zavezniške strukture in večnacionalne strukture sil ter za zagotavljanje povezljivosti na vojaškem področju. Posebno je treba poudariti povezanost mednarodnih operacij in misij z obrambnim planiranjem, gradnjo vojaških zmogljivosti zanje in doseganjem povezljivosti, integracijo v večnacionalne poveljniške strukture ter afilicijo v večnacionalne strukture sil.¹⁵

¹⁴ Več o tem glej Maraš, 2017.

¹⁵ Več o tem glej Šteiner v Maraš 2017, 63-66.

Naslednji pomemben vidik integracije se nanaša na dostop do izkušenj in njihovo izmenjavo, pridobljene med skupnimi vojaškimi izobraževanji, usposabljanji, vajami, praktičnimi postopki gradnje zmogljivosti ter delovanjem v mednarodnih operacijah in na misijah, ter tiste, ki jih je prinašalo uresničevanje številnih in obsežnih načrtov IPP, ANČ in PVI.

Zagotavljanje in vzdrževanje povezljivosti nacionalnih poveljstev in enot omogočata skupno delovanje Zavezništva, dosežata pa se z usposabljanjem ter skupnimi vajami in operativnim delovanjem, kar skupaj s postopki standardizacije prispeva k pospešeni preobrazbi.

Dodajam še, da je pri financiranju skupnih projektov prek Natovega varnostnega programa investicij Slovenija prispevala finančne vire, hkrati pa od njega sredstva tudi dobivala, kot na primer za izgradnjo letališča Cerklje ob Krki.

4.2 Spreminjanje načina popolnjevanja in profesionalizacije Slovenske vojske in Nato

Pri spreminjanju načina popolnjevanja in profesionalizacije Slovenske vojske so bili pomembni vplivi iz mednarodnega okolja, predvsem programa PzM, in izkušnje držav, ki so v tem času opuščale naborniški sistem in uvajale prostovoljno popolnjevanje s poklicnimi pripadniki in pogodbenimi rezervisti. V Sloveniji se je oblikovanje prvih poklicnih enot vojske začelo že leta 1991 in se leta 1995 s priporočili PzM nadaljevalo z oblikovanjem 10. bataljona za mednarodno sodelovanje, kar je bil poskus popolnitve prvega slovenskega bataljona s stalno sestavo. Obenem so potekala tudi proučevanja oziroma analize sprememb načina popolnjevanja vojske. Kljub temu je Slovenija vstop v Nato prvič poskušala doseči zgolj s prilagoditvijo naborniškega sistema in postopnim dograjevanjem že uveljavljenega kombiniranega popolnjevanja vojske ter temu prilagojeno strukturo sil in strukturo vojaškega osebja.

Načrten pristop k spremembi načina popolnjevanja vojske in njeni profesionalizaciji se je začel leta 2001 s Programom ukrepov za izboljšanje pripravljenosti Slovenske vojske od 2001 do 2004 (Vlada RS 2001). Na tej podlagi in rezultatih študije o možnostih prehoda na popolnjevanje s poklicnimi vojaki (MO RS 2001) in drugih analiz so bili leta 2001 sprejeti tudi Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (2001), Splošni dolgoročni program razvoja in opremljanja Slovenske vojske (2001), Koncept razvoja Slovenske vojske do leta 2004 (MO RS 2004) in dokumenti s katerimi so določeni: obseg in struktura ter organizacijsko-mobilizacijski razvoj vojske, usmeritve in cilji njenega razvoja ter preoblikovanja.

Ministrstvo za obrambo in Slovenska vojska sta pri dinamiki profesionalizacije proučevala različne variante. Po obravnavi končne različice gradiva je vlada (Šteiner 2015, 92) sprejela sklepe, za uveljavitev sprememb in dopolnitev sistema popolnjevanja

Slovenske vojske, ki so se nanašali na: (1) spremembe in dopolnitve Splošnega dolgoročnega programa razvoja in opremljanja Slovenske vojske za obdobje do vključno 2015; (2) opredelitev mejnikov pri spremembah vojaške dolžnosti, ki jih je bilo treba začeti izvajati eno leto po uveljavitvi sprememb, in dopolnitev zakona o vojaški dolžnosti; (3) skupni obseg Slovenske vojske 26.000 pripadnikov, ki naj se po polnopravnem članstvu v Natu, predvidoma do leta 2007, zmanjša na približno 18.000 pripadnikov; (4) zavezo za izpolnitev normativnih, kadrovskih, finančnih, materialnih in drugih pogojev za izvedbo prehoda na popolnjevanje vojske s poklicnimi pripadniki ter prostovoljno rezervo, vključno z reševanjem kadrovskih neskladij v vojski in na ministrstvu.

V nadaljevanju se je Ministrstvo za obrambo spremembe načina popolnjevanja vojske lotilo s posebnim projektom in projektno organizacijo z naslovom Prehod na poklicno vojsko, dopolnjeno z prostovoljno rezervo (MO RS 2002a). Projektna skupina je do novembra 2002 pripravila Zagonski elaborat projekta PROVOJ – Poklicna vojska, dopolnjena s pogodbeno rezervo (MO RS 2002b). V projektu je bil opredeljen strateški plan, postavljena je bila projektna organizacija s projektnimi vodji, vodji podprojektov in skrbniki projektnih del ter opredeljene medsebojne povezave.

Začetek uresničevanja projekta PROVOJ je bil določen za februar 2003, dinamika pa je bila zastavljena do konca leta 2010 (prav tam, 12). Proučitev tega pokaže, da je bilo v projektu kar za enajst od štirinajstih mejnikov predvideno, da se končajo do konca leta 2004. Večina od postavljenih mejnikov, kar deset, pa je bila usmerjena v strukturno profesionalizacijo in le štirje v funkcionalno, med njimi le dva po letu 2004. Do leta 2010 pa bi morali doseči načrtovane operativne zmogljivosti Slovenske vojske in zagotoviti njeno vsakoletno popolnjevanje (prav tam, 20), kar se sklada tudi s kasnejšim planom včlanitve in integracije v Nato (PVI). Navedeno pomeni, da so bila v ospredju tisti vidiki profesionalizacije, ki so se nanašali na popolnjevanje z osebjem in spreminjanjem njegove strukture.

Formalno je bil projekt PROVOJ končan leta 2009, ko je bilo pripravljeno zaključno poročilo (GŠSV 2009). V njem so navedeni doseženi cilji, pa tudi tisti, ki so se še uresničevali ali pa sploh niso bili uresničeni. Izpostavljam, da del ciljev ni bil izvedljiv, predvsem zaradi vplivov ekonomske krize, zlasti na področjih implementacije rešitev pri celostni skrbi za pripadnike, podpore pri izhodih iz sistema, plačnega sistema¹⁶ ter vzpostavitve kadrovskega kompetenčnega modela in primerljivega sistema izobraževanja, temelječega na nacionalnih poklicnih kvalifikacijah.

¹⁶ O tem tudi Kotnik (2012, 22–23).

5. Razprava o pozitivnih učinkih in pomanjkljivostih na slovenski poti in v Zavezništvu

Izhodiščna ocena je, da je Slovenije pridobila status varne države z nizko stopnjo poslovnega tveganja, priložnost sodelovanja v znanstvenem, tehnološkem in informacijskem okolju najbolj razvitih držav, ekonomsko sodelovanje z najbolj razvitimi državami, tudi na vojaškem področju.¹⁷

5.1 Ključni pozitivni dosežki

Ključni pozitivni dosežki s transformacijskega gledišča na obrambno-vojaškem področju v Republiki Sloveniji so:

1. oblikovanje manjkajočih in posodobitev sedanjih strateških dokumentov s področja nacionalne varnosti, vključno z novimi doktrinami – vojaško doktrino, doktrino vojaške logistike in doktrino vojaške strateške rezerve;
2. preoblikovanje in uskladitev nacionalnega procesa obrambnega planiranja z zavezniškim ter povezava z načrtovanjem sil in izgradnjo operativnih zmogljivosti vojske;
3. spremenjena pripravljenost vojske, njena odzivnost in sposobnost delovanja z mirnodobnimi zmogljivostmi, vključno z uskladitvijo nacionalnega ugotavljanja pripravljenosti z Natovimi standardi;
4. strukturna in procesna integracija v Zavezništvo, kot je predhodno popisano;
5. izvedene naloge projekta profesionalizacije in izboljšanje strukture profesionalne vojske ter zagotovitev izhodišč za nadaljevanje profesionalizacije;
6. dosežena raven odnosov in pravic profesionalne vojske (poklicnih pripadnikov) in socialnega ter funkcionalnega imperativa;
7. sodelovanje v mednarodnih operacijah in na misijah ter uresničevanje zunanjepolitičnih usmeritev države pri prispevku k mednarodni varnosti in stabilnosti z izboljšanjem kakovosti vojaškega prispevka ter povečanjem zahtevnosti nalog;
8. učinkovito izvajanje vojaške podpore sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter uravnoteženje angažiranja v mednarodnem okolju in z nalogami obrambne pripravljenosti na nacionalnem ozemlju;
9. preoblikovanje in izboljšanje sistema vojaškega izobraževanja¹⁸ in usposabljanja ter uskladitev z zavezniškim, kar omogoča povezljivost, sodelovanje ter uporabo izkušenj in navezavo na skupne zmogljivosti na tem področju;

¹⁷ Glej: Slovenija in Nato (<http://nato.gov.si/slo/>).

¹⁸ Pri tem je treba upoštevati, da v sistemu vojaškega izobraževanja niso izkoriščene in uveljavljene vse možnosti zlasti pri temeljnem usposabljanju poklicnih in rezervnih častnikov in podčastnikov.

10. sledenje zavezniškimi trendom in vključitev v pobude, projekte, koncepte in programe ter učinki tega na transformacijo Slovenske vojske;
11. sprejetje in uveljavitev nacionalnih varnostnih predpisov in uskladitev z zavezniškimi ter izboljšanje infrastrukturno-tehničnih razmer zanje;
12. prenos slovenskih izkušenj na druge partnerske države.

K navedenemu je treba dodati še, da je vojska ohranila visoko stopnjo zaupanja slovenske javnosti. Poleg tega pa je ohranjena verodostojnost vojske v Zavezništvu in mednarodnih operacijah ter na misijah.

Slovenija je bila vse do konca procesa integracije dober primer objektivnosti in tega, kar je obljubljala in kar ji je uspelo uresničiti. Pa tudi tega, kar ji Zavezništvo vrača v obliki večje varnosti ali podpore z zmogljivostmi, ki jih država ne zagotavlja ali jih ne bo razvijala,¹⁹ kot to velja za zmogljivosti zračne obrambe in zaščite zračnega prostora.

5.2 Primeri odstopanja in cilji, ki niso doseženi

Primeri odstopanja in ciljev, ki niso bili doseženi so ugotovljeni pri:

1. zagotavljanju politične pozornosti in podpore sprejetim zavezam;
2. nedoseženem načrtovanem deležu obrambnih izdatkov v BDP in s tem povečanje razkoraka med načrtovanimi in resničnimi obrambnimi izdatki;
3. zmanjševanju že sprejetih obrambnih proračunov in občutnih posegih v investicije za oblikovanje predvidenih zmogljivosti;
4. zaostajanju pri doseganju sprejetih ciljev zmogljivosti;
5. ohromitvi že tako zmanjšane modernizacije zaradi zapletov ali afer pri projektih opremljanja;
6. omejitvah oziroma nedoseganju zaposlovanja načrtovanega števila stalne sestave in doseganju načrtovanega obsega pogodbene rezerve Slovenske vojske;
7. spremembah in prehodu na nov kompetenčni model v širokem pomenu besede ter pri normativni urejenosti statusa vojaških profesionalcev;
8. uresničevanju normativno zastavljenih mehanizmov celostne skrbi za profesionalno vojsko in njene družinske člane.

Pri ocenjevanju in primerjanju ostalih kazalnikov o dosežkih in pomanjkljivostih v razvoju Slovenske vojske in slovenskega obrambnega sistema je možno skleniti, da je pozitivnih rešitev in primerov več kot pomanjkljivosti. Kritiki, ki stavijo na samozadostne oborožene sile brez integracije v mednarodne zavezniške povezave, bi temu nasprotovali in ugovarjali, da je nacionalna vojska izginila, da je slabo pripravljena za obrambo države

¹⁹ O tem tudi Young, 2019.

in v razvojnem zaostanku. Pri tem bi spregledali, tudi dejstvo, da smo v bivši skupni državi še v osemdesetih letih za zvezne obrambne strukture prispevali okoli 4,5 % BDP ter še do 1 % za strukture teritorialne obrambe v federativni republiki, vendar tudi takrat Slovenija ni bila obrambno samozadostna. V primerjavi z vlaganji v vojaški proračun v desetih leti od kar smo integrirani v Zavezništvo je to petkrat manj.

Ugotavljam tudi, da smo bili preveč zagledani v nekatere dosežke in dovolili, da smo zamudili nekatere razvojne priložnosti. Slovenija se je zadnjih pet let znašla na repu lestvice pozitivnih kazalnikov za obrambne izdatke in investicije v vojaške zmogljivosti med državami članicami. Profesionalizacije vojske nismo v celoti dokončali, kljub dobremu pristopu, celostno zastavljenemu projektu.

Poleg tega smo na vrhuncu gospodarske krize zaustavili pomembna transformacijska prizadevanja, ki so jih izpodrinila preživitvena. Gospodarska kriza se je odražala predvsem kot kriza financiranja in političnega konsenza za vlaganja v obrambni sektor. Smo zaradi zamujenih priložnosti ponovno na začetku ali na začetku konca, bo pokazala prihodnost.

6. Zaključek

Na razvojni premici Slovenske vojske, ki sem jo opisoval in pojasnjeval, je šlo na začetku za izjemno dinamično obdobje sprememb tranzicijske narave, ki so bile zelo intenzivne od leta 1999, ko je Republika Slovenija v drugem poizkusu dobila povabilo za članstvo v Nato. Temu je sledil integracijski finiš, do začetka leta 2010. V tem času je bila Slovenska vojska v Zavezništvo primer dobre prakse pri uresničevanju razvojnih izzivov in doseganju ciljev zmogljivosti pa povezljivosti. Po letu 2010 smo bili priča desetletju razvojne stagnacije in zanašanja na doseženo v procesu pridruževanja in integracije ali pogojno rečeno koriščenja mirovne dividende. Ali je država v obdobju ekonomske krize preveč posegala v obrambne izdatke in jih nesorazmerno zmanjševala v škodo njene obrambno-vojaške pripravljenosti bo pokazal čas. Takšnega početja ne moremo pozitivno ocenjevati.

Naj dodam še primerjave in spoznanja o prvem primeru oblikovanja in delovanja slovenske vojske v obliki vojaških formacij Generala Maistra (november 1918 – maj 1919), o slovenski partizanski vojski v drugi svetovni vojni, ki je z integracijo v Jugoslovansko armado v letu 1945 praktično prenehala obstajati, potem so stanje in razvojna stagnacija sedanje Slovenske vojske, ki obstaja skoraj tri desetletja, lahko prav zastrašujoča. Zmeraj, ko smo izgubili nacionalno vojaško silo, smo izgubili tudi državo.

Literatura

ACT. 2015. Transformer, Summer 2015. Norfolk: SACT vol. 11, iss. 1.

Bebler, Anton, ur. 2005. Sodobno vojaštvo in družba. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Finančni načrti in obrambni izdatki MO od 2008 do 2018. Dostopno na: (http://www.mo.gov.si/si/o_ministrstvu/) / (28. november 2019).

Grizold, Anton. 2005. Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju: k razvoju obrambno-zaščitnega sistema: izzivi in spodbude. V Varnostne študije, pp. 81–140. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

GŠSV. 2009. Zaključno poročilo projekta PROVOJ (GŠSV 802-00-4/2005-166), 29. maj 2009.

Kotnik, Igor. 2012. Profesionalizacija slovenske vojske – cilj ali pot. Sodobni vojaški izzivi 14 (1): pp. 11–26.

Letna poročila MO RS od 2011 do 2017. Dostopno na: http://www.mo.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/ (28. november 2019).

Maraš Vasilije, ur. 2017. 20 let v službi miru: zbornik. Ljubljana : Colegium graphicum.

MO RS. 2001. Študija o možnostih prehoda Slovenske vojske na popolnjevanje s poklicnimi vojaki, (UVZ 802-00-5/01-2001), 18. september 2001.

MO RS. 2002a. Sklep o oblikovanju projektne skupine za načrtovanje in izvedbo projekta Prehoda na poklicno vojsko, dopolnjeno s pogodbeno rezervo (MO 802-00-8/2002-1), 28. maj. 2002.

MO RS. 2002b. Zagonski elaborat projekta PROVOJ – Poklicna vojska, dopolnjena s pogodbeno rezervo, verzija 0.6, november 2002, (MO 802-00-20/2002-102), 11. november 2002.

MO RS. 2004. Koncept razvoja Slovenske vojske do leta 2004 (MO 807-00-1/01-6), 26. november 2001.

Pišlar, Marko in Grmek, Meta, 2011. Poveljnik JFC Neapelj o integraciji SV v Nato. Revija slovenska vojska, XVIII/3, 5. marec 2010. Dostopno na: http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/revija_sv/2010/sv10_03.pdf (28. november 2019).

Podatki o kadrovskem obsegu SV. Dostopno na: <http://www.slovenskavojska.si/o-slovenski-vojski/> (28. november 2019).

Predlog ugotovitev, stališč in sklepov državnega zbora republike Slovenije glede vključevanja Republike Slovenije v evropsko unijo, Nato in zahodnoevropsko unijo - EPA 1414, z dne 14. 3. 1996. Dostopno na: http://www.sistory.si/cdn/publikacije/37001-38000/37096/Porocevalec_1996-03-14_08.pdf#page=51 (28. november 2019).

Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske (ReDPROSV). Ur. l. RS, št. 89/2004 (13. julij 2004).

Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja. Slovenske vojske do leta 2025 (ReSDPRO SV 2025). Ur. l. RS, št. 99-2010 (7. december 2010).

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV). Ur. l. RS, št. 56-2957/2001 (6. julij 2001).

Slovenija in Nato. Dostopno na: <http://nato.gov.si/slo/> (28. november 2019).

Šavc, Primož. 2009. Slovenske izkušnje pri obrambnem planiranju in članstvo v Natu. Bilten Slovenske vojske 11 (3): pp. 41–58.

Šteiner, Alojz. 2000. Projektiranje preoblikovanja strukture sil Slovenske vojske: zaključna naloga Generalštabni program. Poljče: Poveljniško štabna šola.

Šteiner, Alojz. 2015. Slovenska vojska med tranzicijo in transformacijo. Ljubljana: Colegium graphicum.

Vlada RS. 2001. Program ukrepov za izboljšanje pripravljenosti Slovenske vojske 2001–2004 (VRS 820-00/2001-5), 12. julij 2001.

Young Durell, Thomas. 2019. What are Governments in Central and Eastern Europe not Buying with their Defence Budgets? The Readiness Clue; pp. 36–55. Dostopno na: <https://doi.org/10.1080/03071847.2019.1621481> (28. november 2019).