



EVRO-ATLANTSKI SVET SLOVENIJE
EURO-ATLANTIC COUNCIL OF SLOVENIA

Kardeljeva ploščad 5, SI-1000 Ljubljana, Slovenija
Tel.: +386 (0)1 5805 327, Fax: +386 (0)1 5805 322
E-mail: info@euroatlantic.org, www.euroatlantic.org

*** * * Evro-atlantski Bilten * * ***
*** * * Euro-Atlantic Bulletin * * ***

Izdajatelj/Publisher: EASS / EACS

Vol. 2, No. 2, 2021

Urednik/Editor: prof. dr. Iztok Prezelj

12. Marec, 2021

ISSN 2712-5270

<http://www.euroatlantic.org/bilten/>

Po treh desetletjih v kompetentno vodenje in učinkovito zagotavljanje nacionalne varnosti Republike Slovenije

Andrej Sotlar, Anton Grizold in Janja Vuga Beršnak¹

***Povzetek:** Za Slovenijo so tri desetletja razvoja in izkušenj institucionalizacije zagotavljanja nacionalne varnosti kot samostojne države. Razvoj ni bil vedno premočrten, a dosežena stopnja razvoja nudi dobro osnovo za nadaljevanje. Kakšen bo ta razvoj v prihodnje, bo odvisno predvsem od tega, ali bomo znali, zmogli in želeli konsolidirati strateško vodenje države, vključno z doseganjem družbenega konsenza o strateških interesih in ciljih nacije. Temu morata slediti nacionalnovarnostna politika in sistem, ki morata temeljiti na pozitivnih domačih in tujih izkušnjah, sposobnosti pokrizne analize in akumulaciji znanja različnih strok v naši državi.²*

Uvod

V času, ko obeležujemo 30. obletnico ustanovitve samostojne države, ki se je uspela konstituirati in obstati tudi s pomočjo preišljene uporabe varnostno-obrambnih zmogljivosti naroda, je na mestu vprašanje, kaj smo v letih, ki so sledila, postorili na področju institucionalizacije zagotavljanja nacionalne varnosti – česa smo se torej naučili od takrat, ko smo bili popolnoma sami in smo se lahko zanesli le na svoje omejene varnostne sile, razum, pogum, odločnost in iznajdljivost, in kje smo sedaj, ko smo člani evroatlantskih varnostnih integracij in sodimo (po nekaterih parametrih) med razvitejše države na svetu? Odgovore na to in številna druga vprašanja v zvezi z omenjeno temo smo avtorji iskali z raziskavo, katere rezultate smo predstavili v lani izdani znanstveni monografiji z naslovom *Institucionalizacija zagotavljanja nacionalne varnosti Republike Slovenije: konceptualizacija, razvojni mejniki, politika in sistem* (Ljubljana: Založba FDV). V tem prispevku povzemamo nekatere temeljne ugotovitve, zapisane v knjigi, s čimer želimo opozoriti na nekatere poglobljene pomanjkljivosti v večletni praksi oblikovanja in uresničevanja varnostne politike Republike Slovenije,

¹ Dr. Andrej Sotlar je izredni profesor za varnostne vede na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru; dr. Anton Grizold je redni profesor za obramboslovje na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani; dr. Janja Vuga Beršnak je izredna profesorica za obramboslovje na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

² Opomba: V tem prispevku so izražena lastna stališča avtorjev, ki niso nujno stališča EASS.

izgradnje, vodenja in delovanja nacionalnovarnostnega sistema ter podati nekaj strokovnih razmislekov o razvoju našega nacionalnovarnostnega sistema za naprej.

Varnost Slovenije med mednarodnim in domačim okoljem

V današnjih mednarodnih okoliščinah je globalna soodvisnost držav in drugih subjektov mednarodnih odnosov ustvarila razmere, v katerih se je zmanjšala verjetnost uporabe sile za reševanje mednarodnih sporov, hkrati pa je visoka stopnja globalne soodvisnosti ustvarila tudi nove, t. i. kompleksne grožnje, kar lepo demonstrira tudi globalna zdravstvena kriza, povzročena z virusom SARS-CoV-2. Tovrstne kompleksne grožnje dejansko zajemajo vsa področja človekovega bivanja tako na ravni posamezne države kot v celotni mednarodni skupnosti: od gospodarskega, političnega, socialnega, zdravstvenega, okoljskega, izobraževalnega, kulturnega do obrambnega itd. V okviru oblikovanja nove svetovne ureditve lahko v razmerah visoke stopnje medsebojne odvisnosti posamezna država danes le delno nadzira oziroma vzpostavlja in ohranja ustrezno stopnjo nacionalne in mednarodne varnosti. Zato je še toliko pomembnejše, da vzpostavi konsistenten in varnostnemu okolju primeren nacionalnovarnostni sistem.

Praksa kaže, da slovenska država po vključitvi v EU in Nato še ni razvila vseh potrebnih mehanizmov, ki bi omogočali njeno uspešno in povezano delovanje navznoter ter navzven. Govorimo o institucionalnih okvirih za usklajevanje med stebri države, in sicer ministri, vlado in DZ ter med vlado in civilno družbo. Temu primerno je slabo strateško vodenje države, kar se med drugim kaže v slabšem mednarodnem položaju Slovenije, ki ga določajo različni dejavniki, npr. pomanjkanje strateških zaveznikov v Evropi in širše, nerešena vprašanja s sosednjimi državami, slabši ugled in vpliv v procesih odločanja v EU in Nato, odnosi z nekaterimi državami v srednji Evropi ter zamujene priložnosti za uveljavljanje vpliva na zahodnem Balkanu idr. Tudi na temelju splošne ocene o delovanju slovenske države oziroma njenih institucij v kompleksni zdravstveni krizi, ki jo je povzročila bolezen COVID-19, je mogoče postaviti smelo tezo (in jo zagovarjati), da je slovenska država bolj ogrožena od znotraj (od same sebe) kot pa iz mednarodnega okolja.

Nekateri temeljni izzivi in problemi delovanja slovenske države

Slovenska družba in država v današnjih slovenskih in mednarodnih razmerah bolj kot kadarkoli doslej potrebujeta zlasti dvoje:

- prvič, na državni ravni oblikovano in sprejeto jasno vizijo našega razvoja in konsistentno strategijo za njeno uresničevanje. Vizija in strategija morata podati jasen odgovor na vprašanje kot na primer, kakšno bo slovensko gospodarstvo, šolstvo, zdravstvo idr. čez 20 let. Pri krepitvi tega zavedanja in intelektualnega napa imajo kulturne, politične, intelektualne in druge elite še posebej pomembno vlogo in odgovornost. Gre torej za širok družbeni konsenz in ne politične odločitve, temelječe na parcialnih interesih teh ali onih;
- drugič, uresničevanje razvojne vizije in strategije slovenske družbe ter države mora temeljiti na kompetentnem političnem vodenju in upravljanju ter na novem, sodobnem, humanem, trajnostnem in demokratično oblikovanem vrednotnem sistemu, ki bo omogočal »pošteno igro, spoštovanje drugega in njegovih dosežkov, spravljivost namesto zamere in maščevalnosti do drugih in drugačnih, soočanja namesto zahrbtnosti, prizanesljivo odkritost do drugih in neprizanesljivost do sebe, težnje k sodelovanju in družbeni integraciji«, če parafraziramo misli našega pisatelja E. Flisarja (2011: 93).

Zapisano v prejšnjem odstavku se zrcali tudi na področju zagotavljanja varnosti, kjer – resnici na ljubo – določenih strateških premislekov (strategije nacionalne varnosti, področne strategije, doktrine in programi idr.) do sedaj ni manjkalo, je pa vprašanje, kako konsistentno in

premočrtno so se udeleževali v praksi, še posebej ob spremembah oblasti. Občutek je, da se državo z vsako menjavo oblasti podre do temeljev in začne znova graditi, namesto da bi vsaka politika sledila dolgoročnim državnim ciljem, pa četudi z malce različnimi pristopi. Leta 2019 smo dobili nov krovni strateško-usmerjevalni doktrinarni dokument, Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti, ki je v svojem bistvu prenovljen dokument iz leta 2010 in ki na novo še najbolj poseže v nabor groženj in tveganj, nabor (varnostnih) politik in vlogo obveščevalno-varnostne dejavnosti pri zagotavljanju nacionalne varnosti. Vsesplošnemu strinjanju o kompleksnosti in multiplikatorskem učinkovanju groženj navkljub bi odločevalci morali razmisliti, ali ni količina groženj in tveganj vendarle preobsežna, vsebina pa preveč večnivojska (npr. izenačevanje groženj iz mednarodnega, vsedržavnega in lokalnega okolja), ko govorimo o varnosti na ravni celotne nacije in s tem povezanimi prioritetami. Grožnje tudi niso razvrščene v kontekstu nacionalnih interesov in ciljev,³ v širši družbi pa tudi ni bilo tako razprave (in soglasja) glede strateških interesov RS in s tem povezanih nacionalnovarnostnih ciljev kakor tudi ne tehtanja med politično, strokovno in družbeno percepcijo groženj – in še marsičesa drugega – npr. vprašanja zagotavljanja ustreznih kadrov za različne podsisteme nacionalne varnosti.⁴

Temeljni problem je še vedno sodelovanje med resorji in podsistemi nacionalnovarnostnega sistema, ki je na določenih področjih (npr. varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami) odlično razvito ter spodbuja medsebojno sodelovanje državnih organizacij iz različnih podsistemov, nevladnih in drugih organizacij, gospodarskih družb ipd., pri nekaterih drugih varnostnih grožnjah (npr. terorizem) pa sodelovanje ni niti predvideno niti niso vzpostavljeni mehanizmi za aktivacijo posamezne organizacije, pa tudi komunikacijsko-informacijski tokovi med njimi ter pristojnost koordinacije in vodenja ne. Brez jasnega konceptualnega in sistemskega vodenja celotnega nacionalnovarnostnega sistema se lahko medresorsko sodelovanje zlahka sprevrže v nezaželeno smer, stran od bistva obstoja in delovanja določene varnostne organizacije znotraj tega sistema.⁵

V tem okviru je pomembno opozoriti tudi na problem združevanje virov različnih organizacij, kar se reflektira zlasti v:

³ Indikativen je na primer odziv Republike Slovenije na zelo zaostreno stanje v odnosih med ZDA in Iranom januarja 2020. Takrat so ZDA na ozemlju Iraka izvedle atentat na iranskega generala Sulejmanija. Slovenija je imela v Erbilu v Iraku stacionirano skupino vojakov, ki so delovali v okviru koalicije, ki usposablja Pešmerge. Po izvedenem atentatu je Iran zagrozil s povračilnimi ukrepi na ozemlju Iraka. Takrat niti Vlada RS niti Državni zbor RS nista prepoznala tega stanja kot vprašanje slovenskega nacionalnega interesa in varnosti. Ni se sestal Svet za nacionalno varnost in ni razpravljalo o tem, ali je v nacionalnem interesu RS, da kot kredibilna partnerica ostane v Erbilu, ali pa je morda takšno dejanje ZDA v nasprotju z načeli slovenske zunanje politike in se posledično RS s svojimi vojniki umika iz Iraka. Celotno stanje se je po izvedbi povračilnih ukrepov Irana (raketni napad, tudi na bazo, v kateri so bili nastanjeni slovenski vojniki) v slovenski politiki zreducirala na vprašanje varnosti in umika pripadnikov Slovenske vojske.

⁴ Kot primer lahko navedemo način popolnjenja Slovenske vojske. Slovenska država je s političnim in družbenim konsenzom v letih 2002/2003 sprejela odločitev, da narava groženj, potrebe po specializaciji in profilirani usposobljenosti ter naloge SV terjajo poklicno popolnjenje in usposabljanje vojaških profesionalcev. Brez analize varnostne, družbene, ekonomske, vojaške idr. situacije je določena politična skupina skoraj 20 let pozneje predlagala spremembo načina popolnjenja. Pri čemer tokrat ni bilo javne razprave (v kateri bi bila vključena javnost in stroka) o nobenem od naštetih dejavnikov (niti o varnostni situaciji, ekonomskih vidikih, družbeni pripravljenosti na takšno spremembo, niti o vidikih človekovih pravic in osebne svobode), ki pomembno vplivajo na konceptualno spremembo zagotavljanja nacionalne varnosti z vojaško silo.

⁵ Ob predstavitvi letnega poročila o pripravljenosti Slovenske vojske leta 2016 je predsednik republike dejal: »Slovenska vojska ni pomožna policija, tudi ni pomožna civilna zaščita. Njena ključna naloga sta obramba domovine in sodelovanje z zavezniki. Zato je nujno ohranjati njen bojni značaj, za kar pa potrebuje višjo raven popolnjenja, sodobnejšo opremo, boljše usposabljanje in vso opremo za posameznika ter zaloge za enote.« (N. Š. K., 2016)

- 1) idejah o vzpostavitvi sistema prioritetnega kadrovanja za popolnjevanje vojske, policije, pravosodne policije, gasilcev idr., saj vse organizacije istočasno novačijo najboljše kadre iz enotnega kadrovskega bazena, ni pa nujno, da vse v tistem trenutku tudi potrebujejo enako star in enako usposobljen kader;
- 2) idejah o skupnih nabavah oborožitve in opreme;
- 3) idejah o skupnem usposabljanju in izobraževanju (npr. za potrebe sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah);
- 4) idejah o reorganizaciji (združevanju) obveščevalno-varnostnih služb in
- 5) idejah o spremenjenem statusu ključnih poklicev na področju nacionalne varnosti, predvsem pa policistov, vojakov in gasilcev, ki so vse premočno ujeti v spone enotnega sistema javnih uslužbencev. Naša ocena je, da je za vse naštetu potrebna predvsem iskrena volja do sprememb ključnih političnih odločevalcev (predsednik republike, predsednik vlade, ministri državnih ministrstev), medtem ko je normativno-pravni okvir zgolj posledica te volje.

Intervjuvani strokovnjaki ocenjujejo (glej Sotlar, Grizold in Vuga Beršnak, 2020), da v preteklih krizah ni dobro delovala struktura kriznega upravljanja in vodenja, pri čemer se omenjata predvsem Svet za nacionalno varnost in njegov sekretariat. Na tem mestu bi opozorili, da je vladni strateški projekt Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS predlagal strukturo za preventivno delovanje v normalnih okoliščinah in za odziv ob pojavu kompleksne krize (Vuga Beršnak in Ferlin, 2018). Ob tem se zastavlja vprašanje, ali so vse organizacije in odločevalci ponotranjili sistemske spremembe – ob *ad hoc* imenovanju kriznega štaba po razglasitvi epidemije zaradi bolezni COVID-19 in ob načinu komunikacije z javnostmi je odgovor precej na dlani.

In ne nazadnje – področje varnosti je že samo po sebi kompleksno področje, zato je malo ljudem dano, da se v njem odlično znajdejo bodisi kot varnostni profesionalci bodisi kot politični odločevalci. V razmerah družbenega ekvilibrija, ko stvari tečejo relativno gladko in zgolj z manjšimi odstopanji, se pomanjkanje kompetenc in izkušenj niti ne pokaže v vsej svoji destruktivnosti. Toda, ko je družba soočena z resno, kompleksno krizo, ki presega delovanje in odgovornost zgolj nekaj organizacij ali enega podsistema nacionalne varnosti, so nekompetentne odločitve lahko usodne. Zato je treba z vso resnostjo upoštevati opozorila strokovnjakov o pomanjkanju in neudeležbi odločevalcev na nacionalnih in mednarodnih simulacijskih vajah na varnostnem področju, ki so za zdaj najverodostojnejši približek resničnim kriznim stanjem in zato najboljše orodje za pridobivanje in utrjevanje kompetenc za (strateško-politično, operativno in taktično) upravljanje s kriznimi razmerami. Tovrstno angažiranje odločevalcev pa ni več zgolj stvar volje, ampak predvsem osebne odgovornosti, državniške drže, varnostne in politične kulture. Žal ničesar od naštetega pri nas ni najti v izobilju.

Namesto zaključka

Ta trenutek ima Slovenija dve sveži izkušnji s kompleksnima krizama (migracije in pandemija). Pokrizne analize prve in dogajanje ob drugi nakazujejo, da se v nekaterih resorjih nacionalnovarnostni sistem ne razume kot enoten in povezan sistem, ampak kot vzporeden soobstoječ ločenih podsistemov. Posledica takšnega razumevanja sistema nacionalne varnosti so problemi, povezani z nizko stopnjo zaupanja, povezanosti in sinergije delovanja podsistemov NVS, ter njegov decentralizirani in parcialni odziv ob krizah.

Kljub zapisanemu verjamemo, da ima slovenska država ustrezno postavljen nacionalnovarnostni sistem, ki potrebuje strokovno in kompetentno strateško ter operativno vodenje in upravljanje. To vključuje tudi sposobnost in pripravljenost učiti se iz izkušenj,

prepoznavanje pomena pokrizne analize in ne nazadnje zavedanje pomena akumulacije znanja ter izkušenj različnih strok v naši državi. Temeljna podstat uspešnega delovanja nacionalnovarnostnega sistema države v celotnem spektru stanj, od miru prek naravnih in drugih nesreč in kriz pa vse do vojne, so namreč visoka strokovnost, usposobljenost in usklajenost vseh akterjev, ne le političnih odločevalcev, ampak predvsem nosilcev in izvajalcev najpomembnejših funkcij – uradnikov in upravljalcev znotraj posameznih resorjev nacionalnovarnostnega sistema. Pri zagotavljanju nacionalne varnosti je treba iskati ravnotežje med prenormiranostjo in zasičenostjo s predpisanimi postopki na eni strani ter fleksibilnostjo in strokovno presojo na drugi. Vedno pa bosta ključ za uspešno delovanje nacionalnovarnostnega sistema prava mera preventive in ustrezní odziv na konkretno grožnjo – medresorsko sodelovanje, koordinacija, vodenje in odločanje ter ustrezno komuniciranje. Le tako se bo država izognila šoku ob vsaki novi krizi.

Viri

Flisar, Evald (2011): *To nisem jaz*. Ljubljana: Vodnikova založba (DSKG).

N. Š. K. (30. 3. 2016): Pahor pripravljenosti slovenske vojske podal nezadostno oceno. 24ur.com. Dostopno prek <http://www.24ur.com/novice/slovenija/pahor-slovenski-vojski-podal-nezadostno-oceno.html>, 10. 2. 2020.

Sotlar, Andrej, Grizold, Anton in Vuga Beršnak, Janja (2020): *Institucionalizacija zagotavljanja nacionalne varnosti Republike Slovenije*. Ljubljana: Založba FDV.

Vuga Beršnak, Janja in Ferlin, Anica (2018): *Priprave in odziv na kompleksno krizo: delovanje teles kriznega upravljanja in vodenja pred, med in po krizi*. 2. izd. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.



EVRO-ATLANTSKI SVET SLOVENIJE
EURO-ATLANTIC COUNCIL OF SLOVENIA

Si želite izvedeti več o dejavnostih Evro-atlantskega sveta Slovenije? Vas zanima področje mednarodne varnosti? Pridružite se nam.

Za več informacij obiščite našo spletno stran www.euroatlantic.org ali pošljite sporočilo na info@euroatlantic.org.