



EVOLUȚIA CADRULUI LEGAL PRIVIND PLANIFICAREA APĂRĂRII ÎN ROMÂNIA

THE EVOLUTION OF THE LEGAL FRAMEWORK FOR DEFENCE PLANNING IN ROMANIA

L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE DE LA PLANIFICATION DE DÉFENSE EN ROUMANIE

Cpt.drd. Mădălina PREDA (DAVIDOIU)*

Într-un mediu geopolitic și geostrategic parcă mai complex ca niciodată, asigurarea securității statelor lumii devine o preocupare de prim rang și obligatorie din partea decidenților politico-militari. În acest sens, luând în considerare diversele constrângeri de natură politică, economică și socială, precum și disponibilitatea resurselor limitate, un sistem credibil de planificare a apărării ar trebui să permită îndeplinirea obiectivelor politicii de apărare în modul cel mai eficient și oportun, căutând să asigure cea mai bună utilizare a resurselor disponibile. În plus, ținând cont că procesul de planificare a apărării vizează un orizont pe termen lung, trebuie asigurată o anumită consecvență și continuitate a obiectivelor politicii de securitate națională, astfel încât să fie evitate unele consecințe nedorite, care s-ar putea traduce în viitoare riscuri de securitate inacceptabile.

In a geopolitical and geostrategic environment that seems to be more complex than ever, ensuring the security of the world's states becomes a leading and binding concern on the part of the political-military decision-makers. In this respect, considering the various constraints of political, economic and social nature, as well as the availability of limited resources, a reliable defence planning system should ensure the achievement of the defence policy objectives in the most effective and efficient way, seeking to make the best use of available resources. Additionally, taking into account that the defence planning process has a long-term horizon, appropriate consistency and continuity of policy objectives regarding national security must be ensured in order to avoid undesired consequences on the long run that might translate in future unacceptable security risks.

Dans un environnement géopolitique et géostratégique qui semble plus complexe que jamais, assurer la sécurité des États du monde devient une préoccupation primordiale et obligatoire pour les décideurs politico-militaires. Compte tenu à cet égard des diverses contraintes politiques, économiques et sociales ainsi que de la disponibilité de ressources limitées, il s'impose un système de planification de défense fiable qui devrait garantir l'accomplissement des objectifs de la politique de défense aussi efficace et opportun que possible, en cherchant à en assurer la meilleure utilisation des ressources disponibles. En outre, étant donné que la planification de défense est un processus à long terme, une certaine cohérence et continuité des objectifs de la politique de sécurité nationale doit être assurée afin d'éviter des conséquences imprévues, qui pourraient se traduire par des risques de sécurité intolérables.

Cuvinte-cheie: planificarea apărării; cadru legal; capacități; NDPP.

Keywords: defence planning; legal framework; capabilities; NDPP.

Mots-clés: la planification de défense; cadre juridique; capacités; NDPP.

Componenta de apărare reprezintă elementul central al construcției de securitate a oricărui stat. Pe baza valorilor, aspirațiilor, intereselor, contextului geopolitic și evaluării amenințărilor, politica de

apărare și securitate furnizează, prin intermediul obiectivelor specifice, coordonatele generale pentru asigurarea independenței și integrității teritoriale a oricărui stat.

Planificarea apărării este procesul proiectat să traducă obiectivele politicii de apărare în capacități militare și nonmilitare. Mai mult, procesul de planificare a apărării are rolul de a

* **Statul Major al Forțelor Navale**
e-mail: madalina.preda@navy.ro;
madapreda82@yahoo.com



asigura sincronizarea obiectivelor politicii de apărare și alocările bugetare destinate acestui scop, realizând, astfel, echilibrul necesar dintre deziderate și posibilități concrete. În termeni practici, planificarea apărării are ca scop asigurarea forțelor, echipamentelor, infrastructurii și capacităților necesare unei națiuni pentru a-și putea îndeplini sarcinile de apărare, pentru întregul spectru de misiuni, pe timp de pace, criză sau conflict.

Planificarea apărării naționale în România a fost considerată o responsabilitate exclusiv militară până la sfârșitul secolului XX. Contextul politico-militar din anii '90 a reliefat nevoia ca planificarea apărării să fie abordată dintr-o perspectivă diferită. Acest lucru a fost determinat de evoluția democratică a țării noastre și de introducerea controlului civil asupra forțelor armate. Primele dislocări de forțe ale României în operații expediționare, sub conducerea Organizației Națiunilor Unite (ONU), Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (NATO) și Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), dobândirea statutului României de partener al NATO, în cadrul Parteneriatului pentru Pace, înființat în 1994, precum și aspirațiile României de a adera la Alianța reprezintă etape cheie în conturarea și consolidarea politicii naționale de apărare.

Primii pași în reglementarea planificării apărării

În corelație cu îndelungatul proces de transformare prin care a trecut instituția militară, noua abordare privind planificarea apărării a necesitat un cadru legal adecvat, care a evoluat treptat pe parcursul următoarelor două decade. Primul pas în acest sens a fost făcut în anul 1998, odată cu emiterea unei ordonanțe de guvern privind planificarea apărării¹. Cadru legal inițial a fost aprobat ulterior de Parlament în anul 2000, cu unele modificări și completări.

Actul normativ din 1998 face referire la „planificarea apărării naționale a României”, fără a defini însă un anumit proces. În schimb, stabilește principalele responsabilități pentru planificarea apărării și identifică cele mai importante documente care stau la baza planificării apărării naționale: *Strategia de securitate națională a României*, *Programul de guvernare*, *Carta albă a securității și apărării naționale*, *Strategia militară a României* și *Strategiile departamentale ale instituțiilor cu*

responsabilități în domeniul apărării, ordinii publice și securității naționale. Ulterior, în anul 2000, în cadrul procesului de aprobare de către Parlamentul României, a fost introdus un amendament semnificativ, reprezentat de includerea *Programului de guvernare* între documentele naționale care fundamentează planificarea apărării. În timp ce ordonanța guvernului nu furnizează direcționările necesare privind modul în care ar trebui să se deruleze planificarea apărării, legea de aprobare introduce termenul de „program” și delegă autorităților competente responsabilitatea emiterii normelor interne cu privire la modul de desfășurare a planificării apărării.

Existența noului cadru legal a permis ca prima strategie a securității naționale să fie emisă de Președintele României și adoptată de Parlamentul României în anul 2001.

Planificarea apărării după aderarea la NATO

Pentru România, trecerea de la statutul de stat partener la cel de aliat al NATO, în anul 2004, a necesitat o serie de adaptări instituționale și revizuirii ale cadrului legal, înainte și după accesarea în Alianță. Revizuirea Constituției României, din anul 2003, este o schimbare relevantă, care a urmărit asigurarea cadrului legal necesar pentru viitorul statut de stat membru al NATO și viitoarea integrare în Uniunea Europeană. S-a conturat, astfel, cadrul legal pentru trecerea de la serviciul militar obligatoriu la cel profesionist, pentru participarea la operații NATO de apărare colectivă și armonizarea planificării apărării naționale cu procesul NATO de planificare a apărării.

Revizuirea Constituției a determinat adaptarea corespunzătoare a legislației în privința planificării apărării, care a fost concretizată prin adoptarea *Legii nr. 473*, din 4 noiembrie 2004. Cea mai evidentă modificare a fost operată în titlul noii legi. Dacă legea anterioară se referea la „planificarea apărării naționale a României”, noua lege a fost intitulată simplu „Legea privind planificarea apărării”. Astfel, planificarea apărării nu mai era definită ca o „activitate”, ci ca „un complex de activități și măsuri care vizează promovarea intereselor naționale, definirea și îndeplinirea obiectivelor securității naționale a României în domeniul apărării”. Noua definiție subliniază complexitatea planificării apărării, dar nu o definește ca proces. Cu toate acestea, documentul include sintagma

„procesul de planificare a apărării”, fără însă a defini planificarea apărării ca proces.

O altă îmbunătățire semnificativă a reprezentat-o introducerea a șase domenii de planificare², în linie cu domeniile identificate în cadrul procesului NATO de planificare a apărării, din acel moment. În plus, intenția de a sincroniza procesul național de planificare a apărării cu procesul corespondent al NATO este demonstrată de alte două aspecte. Termenul „apărare colectivă în cadrul NATO” este introdus în document, iar Conceptul Strategic al NATO este menționat printre documentele care fundamentează planificarea apărării. Aceste noi elemente justifică modificarea titlului actului normativ, reliefând faptul că planificarea apărării este extinsă dincolo de apărarea națională, similar cazului anterior.

Documentele care fundamentează planificarea apărării sunt clasificate pe două niveluri: la nivel național și la nivel departamental, *Strategia națională de apărare*³ este documentul principal pentru planificarea apărării, completată de documente de referință la nivel național: Programul de guvernare. La nivel departamental, pe lângă Carta albă a apărării și Strategia militară, sunt menționate expres Directiva de planificare a apărării și Programele majore.

Prin prevederea periodicității de elaborare a documentelor relevante, cadrul legal sugerează, într-o anumită măsură, natura ciclică a procesului de planificare a apărării. Astfel, dacă legislația anterioară asigura un anumit nivel de sincronizare și de secvențiere a emiterii principalelor documente (la fiecare patru ani), noua lege stabilește alte repere în privința termenelor de elaborare (depunerea jurământului de către președinte, votul de încredere pentru un nou cabinet). Mai mult, *Directiva de planificare a apărării și Programele majore* trebuie să fie elaborate anual, în consens cu elaborarea bugetului de stat.

În privința responsabilităților, Legea nr. 473, din 2004 identifică rolul Consiliului Suprem de Apărare a Țării cu privire la avizarea documentelor relevante, nefiind statuat explicit rolul său de coordonare pentru asigurarea unității de efort a tuturor instituțiilor guvernamentale cu responsabilități în privința sectorului de apărare.

Alte modificări aduse cadrului legislativ au vizat orizontul de timp al documentelor care direcționează planificarea apărării. În timp ce orizontul de timp

pentru fosta Strategie de securitate națională și documentele subsecvente, inclusiv programele, era de 4 ani (considerat termen mediu), dar permițând prevederi pe termen mai lung, orizontul de timp al Strategiei naționale de apărare în anul 2004 a crescut la 5 ani. Se prevede însă un orizont de timp diferit pentru celelalte documente cu relevanță în domeniu: 4 ani, pentru Carta albă a apărării și Strategia militară, și 6 ani, pentru Directiva de planificare a apărării și programele majore.

Un alt demers important pe linia planificării apărării a fost făcut în anul 2006, prin formalizarea Consiliului de planificare a apărării ca organism decizional cheie la nivelul Ministerului Apărării, pe probleme de planificare a apărării.

Adaptarea planificării apărării la noul Proces NATO de planificare a apărării (NDPP)

Cea mai recentă revizuire a cadrului legal pentru planificarea apărării a rezultat într-o nouă lege a planificării apărării, adoptată în anul 2015⁴, demers care a urmărit să încorporeze schimbările importante care s-au petrecut în decada precedentă: România a devenit, între timp, stat membru în cadrul NATO și a aderat la Uniunea Europeană, forțele armate ale României au parcurs un proces de transformare semnificativ, NATO a revizuit propriul proces de planificare a apărării și a adoptat un nou *Concept strategic*⁵. În același timp, evoluția mediului de securitate a impus o nouă abordare în privința securității euroatlantice, care a rezultat într-o refocalizare a atenției Alianței către apărarea colectivă.

Noua lege definește planificarea apărării ca proces, recunoscând importanța sa de factor multiplicator în cadrul procesului de transformare pentru forțele armate. În plus, a adus mai multe îmbunătățiri ale cadrului normativ privind planificarea apărării naționale, reliefând caracterul său evolutiv.

Prin introducerea conceptului de *planificare bazată pe capacități*, în conformitate cu noul Proces NATO de planificare a apărării⁶, legea a urmărit să asigure o mai bună aliniere și sincronizare cu procesele corespunzătoare de planificare ale NATO și UE. Această schimbare a venit în contrast cu abordarea anterioară privind planificarea apărării în cadrul Alianței Nord-Atlantice, în care procesul era axat exclusiv pe planificarea forței. Prin concentrarea procesului de planificare a apărării



pe capacități, și nu pe formațiuni și elemente de forțe, NDPP demonstrează trecerea de la aspectele preponderent cantitative ale puterii convenționale la aspectele calitative ale acestor forțe și la efectele dorite pe care acestea ar trebui să le producă. Astfel, definirea termenului de „capabilitate” în cadrul legal național⁷ a reprezentat o consecință logică. Mai mult, Legea din 2015 descrie componentele efortului de dezvoltare a capacităților (doctrină, organizare, instruire, echipament, leadership, personal, infrastructură și interoperabilitate), recunoscând complexitatea efortului de dezvoltare a capacităților și permițând alinierea cu metodologia NATO de dezvoltare a capacităților.

Recunoscând evoluțiile recente ale domeniului militar, schimbările mediului de securitate și natura operațiilor militare moderne, exploatând experiența operațiilor expediționare recente și actuale, noua lege a reflectat nevoia de capacități nonmilitare. Aceasta s-a produs în corelare cu extinderea listei domeniilor de planificare, incluse, de asemenea, în noua lege⁸, unele dintre acestea referindu-se la componente ale planificării apărării care nu sunt direct relaționate cu forțele armate, ci, mai degrabă, cu capacități nonmilitare. Din acest motiv, documentul prevede necesitatea de a angrena alte instituții, pe lângă Ministerul Apărării Naționale, în efortul de planificare a apărării, în acord cu responsabilitățile acestora privind apărarea națională.

Relația dintre planificarea apărării și planificarea operațiilor nu a fost definită sau clarificată în precedenta lege. De această dată, odată cu introducerea conceptului de „planificare bazată pe capacități”, capacitatea fiind văzută ca liantul dintre două procese interrelaționate, mai multă claritate este redată în privința conexiunii dintre cele două procese. Strategia militară este văzută ca documentul de legătură dintre planificarea apărării și planificarea operațiilor.

Evaluarea apărării este un nou element al procesului de planificare a apărării, descris de Legea din 2015. Din această perspectivă, este important de menționat faptul că niciun element de evaluare nu fusese inclus în versiunea precedentă a procesului de planificare. Acest demers este în concordanță cu procesul NATO de planificare a apărării, ce cuprinde o componentă solidă de analiză în noul NDPP, care dedică analizei ultimul pas al procesului (*Pasul 5 – Analiza rezultatelor*).

Pe lângă noile elemente introduse de lege, descrise mai sus, unele adaptări ale prevederilor existente au asigurat planificatorilor apărării mai multă flexibilitate.

În primul rând, orizontul de planificare pentru *Directiva de planificare a apărării și Programele majore* a fost extins la 10 ani, în linie cu NDPP, care se axează, în principal, pe termen mediu.

În al doilea rând, faza de *Programare a Sistemului de planificare, programare, bugetare și execuție* (PPBES) este acum sprijinită de o estimare bugetară pe 3 ani, permițând o programare sustenabilă multianuală. În plus, flexibilitatea este asigurată prin cadrul legal, care permite revederea principalelor documente de planificare, în afara ciclului de planificare, atunci când condițiile o impun.

Concluzii

Pentru un stat democratic modern, nevoia de apărare a suveranității, independenței și unității statului, a integrității teritoriale a țării și a democrației constituționale este menționată în legea fundamentală și detaliată, în strategia națională de apărare. Vehiculul care asigură legătura dintre nevoia de apărare și instrumentul care o asigură – forțele armate –, este procesul de planificare a apărării. Astfel, dezvoltarea capacităților de apărare, care asigură atât îndeplinirea nevoilor de apărare națională, cât și furnizarea contribuției la apărarea colectivă, în context aliat, trebuie să reprezinte o prioritate națională.

Ca urmare a evoluției iterative a cadrului juridic relevant și a adaptărilor inerente demersului NATO corespondent, procesul de planificare a apărării naționale a evoluat continuu. Procesul actual de planificare a apărării naționale este rezultatul unei evoluții întinse pe parcursul a ultimelor două decenii, iar îmbunătățirile și beneficiile sale sunt subliniate în acest articol. Această evoluție a fost influențată în mare măsură de transformarea politico-militară a României, până la împlinirea maturității sale ca aliat NATO, și de necesitatea sincronizării planificării apărării naționale cu NDPP. Deși cadrul juridic existent asigură premisele pentru realizarea planificării apărării naționale, un proces structurat de planificare a apărării, bazat pe capacități, la nivel național, poate fi îmbunătățit în continuare prin integrarea domeniilor de planificare a apărării într-o abordare guvernamentală completă, sub coordonarea autorității responsabile.



NOTE:

1 *** *Ordonanța Guvernului nr. 52, din 12 august 1998, privind planificarea apărării naționale a României*, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 63, din 24 aprilie 2000, Monitorul Oficial al României nr. 302, din 18.08.1998.

2 Domeniile de planificare statuate de Legea 473/2004 sunt: planificarea forței; planificarea armamentelor; planificarea resurselor; planificarea logistică; planificarea pentru comandă, control, comunicații; planificarea pentru urgențe civile.

3 *Strategia de securitate națională* nu mai este menționată în *Legea privind planificarea apărării*, deși alte prevederi legale contradictorii în vigoare solicitau președintelui emiterea *Strategiei naționale de securitate*.

4 *** *Legea nr. 203, din 16 iulie 2015, privind planificarea apărării*, în Monitorul Oficial al României nr. 555, din 27.07.2015.

5 Noul concept Strategic al NATO a fost adoptat de statele membre NATO la Summitul de la Lisabona, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm, accesat la 08.09.2020.

6 NATO Defence Planning Process (NDPP) a fost aprobat de Consiliul NATO, la data de 2 aprilie 2009, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm, accesat la 08.09.2020.

7 Legea nr. 203/2015 definește „capabilitatea” ca fiind abilitatea (forțelor) de a executa acțiuni, în scopul îndeplinirii unor obiective.

8 Cele 12 domenii de planificare incluse în Legea nr. 203/2015 sunt: planificare forțe; planificare armamente; C3-comandă, control, comunicații; logistică; urgențe civile; resurse; apărare aeriană; management al traficului aerian; informații; medical; cercetare-dezvoltare; standardizare.

BIBLIOGRAFIE

*** *Legea nr. 63, din 24 aprilie 2000 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 52, din 12 august 1998 privind planificarea apărării naționale a României*, Monitorul Oficial al României nr. 185, din 28.04.2000.

*** *Legea nr. 473, din 4 noiembrie 2004 privind planificarea apărării*, Monitorul Oficial al României nr. 1052, din 12.11.2004.

*** *Legea nr. 203, din 16 iulie 2015 privind planificarea apărării*, Monitorul Oficial al României nr. 555, din 27.07.2015.

*** *Hotărârea Parlamentului nr. 36, din 18 decembrie 2001 privind adoptarea Strategiei de Securitate națională a României*, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 822 din 20 decembrie 2001.

*** *Ordonanța Guvernului nr. 52, din 12 august 1998 privind planificarea apărării naționale a României*, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 302, din 18.08.1998.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm