

Strateška razvojna vizija obrambenog sustava: konceptualizacija u hrvatskim uvjetima

Domjančić, Stjepan

Source / Izvornik: **SIGURNOST I OBRANA REPUBLIKE HRVATSKE U EUROATLANTSKOM KONTEKSTU, 2009, 51 - 74**

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:249:926275>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-05-05**

Repository / Repozitorij:

[Repository of Croatian Defence Academy "Dr. Franjo Tuđman"](#)



Stjepan DOMJANČIĆ

STRATEŠKA
RAZVOJNA VIZIJA
OBRAMBENOG
SUSTAVA:
KONCEPTUALIZACIJA
U HRVATSKIM
UVJETIMA

U većini suvremenih promišljanja o sigurnosti gotovo postoji jednoglasje oko konstatacije o dalekosežnim i korjenitim promjenama prijetnji i rizika za nacionalnu sigurnost te, u skladu s time, i o nužnosti promjena u području odgovora na njih. Uz suvremeni sadržaj sigurnosti dominantno se vežu dva koncepta: univerzalnost, koja zahtijeva poštivanje sadržajne cjelovitosti pojma sigurnosti, te demilitarizacija, kojom se prevladava dosadašnje vezivanje sigurnosti uz vojnu silu (Grizold, 1998.). Ako je, međutim, obrambena, odnosno vojna komponenta u najvećoj mjeri prožimala pojam nacionalne sigurnosti u ranijem razdoblju, "demilitarizacija" nacionalne sigurnosti u novom dobu nužno bi značila njezino sadržajno pražnjenje. Uslijed toga, univerzalnost više predstavlja zahtjev za redefiniranjem nacionalne sigurnosti nego poziv za poštivanjem njezine sadržajne cjelovitosti.

U tim novim okolnostima obrana gubi svoj monopolistički položaj jedinog istinskog, izvornog, "državotvornog" elementa u građenju nacionalno-sigurnosnog mozaika. Uz obranu, u području nacionalne sigurnosti sad se pojavljuju novi igrači, odnosno, drugi dijelovi društva i državnih mehanizama. Na taj način područje nacionalne sigurnosti postaje poprište sučeljavanja, prožimanja ili sukobljavanja međusobno konkurirajućih aktera.

Kako se u toj novoj ulozi snalazi obrambeni sektor, a posebice oružane snage? Jesu li usmjereni prema čvrstoj obrani prethodno stečenih pozicija ili prihvataju neizbježnost promjena i iskazuju spremnost na transformacije, koje bi ih prilagodile novim okolnostima i očuvale ih kao relevantne komponente sustava nacionalne sigurnosti? Iskustva i praksa različiti su od države do države, što je uvjetovano nizom okolnosti i čimbenika. U ovom se radu, kao prilog generalnoj raspravi, detaljnije analiziraju procesi promjena u navedenom području na primjeru Republike Hrvatske.

Hrvatska je u svojim strateškim dokumentima u potpunosti akceptirala novo poimanje nacionalne sigurnosti, kako u smislu njezine sadržajne cjelovitosti tako i u smislu napuštanja vojne ekskluzivnosti. Međutim, znači li to istodobno da je konceptualizacija strateške razvojne vizije obrane dosljedno izvedena iz takva poimanja nacionalne sigurnosti?

Na temelju analize osnovnih hrvatskih strateških i razvojnih dokumenata iz područja nacionalne sigurnosti i obrane proizlazi negativan odgovor.

STRATEŠKA VIZIJA OBRANE U HRVATSKIM DOKUMENTIMA

Za analizu strateške razvojne vizije hrvatskoga obrambenog sustava važno je pet dokumenata: *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*,¹ *Strategija obrane Republike Hrvatske*,² *Strateški pregled obrane*,³ *Vojna strategija Republike Hrvatske*⁴ i *Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske 2006.-2015.*⁵

*Strategija nacionalne sigurnosti*⁶

Shvaćajući nacionalnu sigurnost kao stanje zaštićenosti temeljnih vrijednosti društva i na njima zasnovanih institucija, "Strategija nacionalne sigurnosti" polazi od četiri čimbenika:

- sadašnje geopolitičke pozicije Republike Hrvatske, koju obilježava odlučno nastojanje za približavanjem i ulaskom u euroatlantske i europske sigurnosne organizacije

1 Strategiju nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske donio je Hrvatski sabor na sjednici 19. ožujka 2002. godine, a objavljena je u "Narodnim novinama" br. 32/02 od 28. ožujka 2002.

2 Strategiju obrane Republike Hrvatske donio je Hrvatski sabor na sjednici 19. ožujka 2002. godine, a objavljena je u "Narodnim novinama" br. 32/02 od 28. ožujka 2002.

3 Prvi Strateški pregled obrane usvojila je Vlada Republike Hrvatske 7. studenoga 2005.

4 Vojnu strategiju Republike Hrvatske donio je 19. ožujka 2003. Predsjednik Republike Hrvatske i vrhovni zapovjednik Oružanih snaga Republike Hrvatske na prijedlog načelnika Glavnog stožera OS RH, a uz suglasnost ministra obrane.

5 Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske 2006.-2015. usvojen je na sjednici Hrvatskog sabora 7. srpnja 2006. i objavljen u "Narodnim novinama" br. 81/06 od 19. srpnja 2006.

6 U uvodu "Strategije nacionalne sigurnosti" navedeno je kako je to konceptualni dokument u kojem Hrvatski Sabor utvrđuje i prihvaća političke stavove o temeljnim pitanjima nacionalne sigurnosti, te osigurava osnove za kreiranje i provedbu sustavnih institucijskih rješenja, mjera i aktivnosti u pogledu reagiranja na opće sigurnosne izazove i oblike ugrožavanja sigurnosti Republike Hrvatske.

- stanja na području sigurnosnih izazova i rizika za RH
- stanja sustava i uspješnosti realizacije funkcije nacionalne sigurnosti
- raspoloživih resursa.

“Strategija” analizira sigurnosno okruženje i izazove Republike Hrvatske, identificira vrijednosti i interese. Iz analize sigurnosnog okružja identificira moguće prijetnje i rizike, odnosno potencijalne izvore ugrožavanja interesa i ciljeva Republike Hrvatske.⁷

Uočava se visoka konzistentnost dokumenta: rizici i prijetnje jasno su izvedeni iz analize sigurnosnog okružja te se referiraju na prethodno identificirane interese i ciljeve. Međutim, time “Strategija” tek daje mogućnost odgovora na ključna pitanja, odnosno omogućuje kreiranje i provedbu sustavnih institucijskih rješenja, mjera i aktivnosti potrebnih u suočavanju s određenim oblicima ugrožavanja sigurnosti, odnosno temeljnih vrijednosti društva. Dakle, sve to predstavlja tek uvod i polazište u kreiranje sigurnosnog koncepta.

Mjere i aktivnosti, odnosno mehanizmi zaštite interesa i ciljeva moraju biti postavljeni na način koji uzima u obzir važnost interesa koji se štite, vjerojatnost i ozbiljnost prijetnje, primjerenost odgovora obliku ugrožavanja, karakter zajednice, dinamičnost okruženja i sl. Odgovara li “Strategija” tom izazovu? “Strategija” polazi od određenih načela te nakon toga identificira područja i instrumente sigurnosne politike.

Analizirajući područja i instrumente iz perspektive njihove usklađenosti s utvrđenim načelima, možemo zaključiti kako područja i instrumenti dosljedno poštuju načela. Ovom prilikom cilj nam se više pozabaviti jednim područjem – razvojem obrambenih sposobnosti. Iz analize tog područja nameću se sljedeći zaključci:

1. Iako je osiguranje sposobnosti za samoobranu osnovna zadaća obrambenog sustava, uslijed nove realnosti razvoj obrambenih sposobnosti mora ići u smjeru pripremanja za širi spektar zadaća. Taj širi spektar ponajviše podrazumijeva sposobnost aktivnog doprinosa izgradnji povoljnog okruženja (međunarodnu suradnju, sudjelovanje u

7 Upozoravamo na jednu terminološku nedosljednost koja se provlači kroz aktualne strateške dokumente. Iako se sve češće koristi termin “rizici i prijetnje nacionalnoj sigurnosti” kao primjereniji naravi suvremene sigurnosne realnosti ipak se pojavljuju i termini kao što su “ugroze” ili “ugrožavanje nacionalne sigurnosti”. Problem je što se ponekad svi ti termini koriste zajedno kao da se njima želi ukazati na gradaciju izvora nesigurnosti, a ponekad se koriste kao sinonimi. Uslijed toga, prilikom analize hrvatskih strateških dokumenata, u ovome se radu također pojavljuje ta terminološka nedosljednost.

aktivnostima u inozemstvu, vojne vježbe itd.) te sposobnost za zadaće pomoći civilnim institucijama (“netradicionalne zadaće”).

2. S obzirom na to da su Oružane snage temeljni nositelji funkcije obrane, kad se u “Strategiji” govori o sposobnosti obrambenog sektora, ponajprije se misli upravo na sposobnosti Oružanih snaga.
3. Iako se RH nedvosmisleno opredijelila za pristupanje sustavu kolektivne sigurnosti u okviru NATO-a i integraciju u Europsku sigurnosnu i obrambenu politiku, hrvatski obrambeni sustav, odnosno Oružane snage, moraju biti sposobne obraniti Republiku Hrvatsku, odnosno njezin suverenitet, neovisnost te teritorijalnu cjelovitost. Učlanjenje u NATO razumijeva se jednim od glavnih ciljeva RH na sigurnosnom području. Međutim, taj korak “Strategija” vrlo jasno identificira kao sredstvo povećanja svoje sigurnosti, odnosno ostvarenja svojih interesa i ciljeva, a ne kao zamjenu za nacionalne instrumente zaštite interesa i ciljeva.
4. Razumijevajući važnost načela nedjeljivosti sigurnosti, RH se pozicionira kao odgovoran član međunarodne zajednice koji želi doprinosti naporima za osiguranjem mira i stabilnosti, te se od konzumenta međunarodnih sigurnosnih mehanizama prometnuti u aktivnog sudionika, odnosno pružatelja usluga u okviru tih mehanizama. Pri tom, međutim, polazi od nekih bitnih načela iz kojih je vidljivo da se to namjerava činiti pažljivom i kontinuiranom prosudbom nacionalnih interesa (prosudbom djelovanja s aspekta njegova utjecaja na stanje nacionalne sigurnosti, orijentiranošću na pitanja regionalne sigurnosti, osiguranjem poštivanja načela kompleksnosti i višekomponentnosti, sprečavanjem ulazanja u sigurnosnu zamku zanemarivanja razvoja određenih dijelova obrambenog sektora, a posebice oružanih snaga potrebnih za izvršavanje zadaća u zemlji (ponajprije zadaća potpori civilnim institucijama).

Strategija obrane

Kao izvorni i obvezujući obrambeni dokument, “Strategija obrane” dugoročno uređuje angažiranje raspoloživih obrambenih resursa u odgovoru na sigurnosne izazove, te projektira osnove njihova budućeg razvoja.⁸ “Strategija obrane” predstavlja temeljni konceptualni dokument na temelju kojeg će se razvijati detaljnija konceptualna, planska

8 Definicija “Strategije obrane” dana je člankom 5. st. 2. Zakona o obrani (“Narodne novine” br. 33/02, 58/02 i 76/07).

i organizacijska rješenja na pojedinačnim funkcionalnim područjima, odnosno segmentima, obrambenog sustava.

Ovaj dokument iscrpno obrađuje pitanja sigurnosnog okruženja i općih obrambenih ciljeva; strateški koncept; viziju i koncept obrambenog sustava države; zadaće OS RH; pitanje obrambene sposobnosti, snage i izvore.

Slijedeći postavke “Strategije nacionalne sigurnosti”, “Strategija obrane” daje prikaz sigurnosnog okruženja. Temeljne odrednice tog prikaza su:

- umjesto “klasičnih” vojnih u prvi plan dolaze drugi, nevojni izvori ugrožavanja nacionalne i međunarodne sigurnosti za koje još nisu razvijeni dostatni zaštitni mehanizmi;
- međunarodna sigurnost će se najvjerojatnije u razdoblju na koje se ova “Strategija” odnosi (10-15 godina) oblikovati kao kombinacija zadržavanja i poboljšanja postojećeg stanja;
- jedno od obilježja ukupnih europskih sigurnosnih procesa jest regionalizacija sigurnosnih inicijativa usmjerena na intenziviranje međusobnih odnosa užeg kruga država u rješavanju specifičnih zajedničkih sigurnosnih problema;
- konvencionalne vojne prijetnje kao dominantan izvor nesigurnosti u Europi iz doba Hladnog rata izgubile su svoj primat;
- izvori sigurnosnih prijetnji pomaknuti su iz srednje Europe prema jugu i jugoistoku.

Iako klasične vojne prijetnje nisu percipirane kao apsolutno nemoguće, “Strategija” ih smješta duboko u pozadinu, čime je faktički na tragu koncepta univerzalnosti i demilitarizacije sadržaja sigurnosti.

Međutim, s tim u vezi postavlja se pitanje kako pomiriti, odnosno izbjeći moguću nekonzistentnost – ako je konstatirano da nova sigurnosna realnost zahtijeva razvoj obrambenih sposobnosti za širi spektar zadaća, a u oružanim snagama smo prepoznali temeljnog nositelja funkcije obrane, može li to dovesti do kreiranja mehanizama koji uslijed neadekvatnosti mjera, sredstava i postupaka neće moći odgovoriti novim sigurnosnim izazovima. Može li zadržavanje oružanih snaga kao ključnog elementa obrambenog sustava dovesti do poništavanja koncepta univerzalnosti, a umjesto zahtijevane demilitarizacije sadržaja sigurnosti dodatno militarizirati nevojne aspekte sigurnosti?

Kad se govori o reformi obrambenog sektora, to ponajprije podrazumijeva reformu ili transformaciju oružanih snaga kao ključne komponente obrambenog sustava. Ti bi transformacijski procesi trebali razriješiti navedene

dvojbe, odnosno omogućiti suočavanje s novim oblicima sigurnosnih prijetnji i rizika. Upravo stoga oružanim snagama dodjeljuju se nove zadaće, koje više nisu isključivo vojne, te bi shodno tome oružane snage trebale izgraditi sposobnosti kojima bi učinkovito mogle izvršiti te zadaće. Prema tome, ako oružane snage ostaju ključnom komponentom obrambenog sustava (a očito je da je tako), upravo one trebaju ponijeti glavni teret nove sigurnosne realnosti. Pritom nije dovoljno oružanim snagama samo dodijeliti zadaće koje do tada nisu bile imanentne vojnoj organizaciji jer bi se time otvorio prostor za nedopustivu militarizaciju nevojnog sektora, već prije svega profilirati oružane snage kao organizaciju dimenzioniranu, strukturiranu i osposobljenu u skladu s konceptima univerzalnosti i demilitarizacije suvremenog sadržaja sigurnosti.⁹

Da je "Strategija obrane" prepoznala taj problem, vrlo dobro se vidi u identificiranju stratezijskog cilja. On je vrlo jednostavan – *izgradnja punog spektra obrambenih sposobnosti*. Kad pritom govori o ulozi obrambenih potencijala, "Strategija obrane" fokusira se na oružane snage, implicirajući potrebu izgradnje širokog spektra *obrambenih* sposobnosti (a ne pretežno ni isključivo vojnih). Pritom "Strategija" kao ključno navodi sljedeće:

- Oružane snage oblikovat će se i razvijati kao društvena institucija koja će davati puni doprinos u razvijanju nacionalne svijesti, ponosa i samopouzdanja;
- Iako će temeljna uloga OS RH i dalje biti ponajprije obrambena, one trebaju pripremanjem i sudjelovanjem u "netradicionalnim zadaćama" pokazati svoju višestruku društvenu korisnost u mirnodopskim uvjetima;
- Oružane snage predstavljaju važan čimbenik gospodarskog i financijskog sustava (kupnjom roba i korištenjem usluga pridonose zapošljavanju domaćih kapaciteta);
- Kao naručitelj i potrošač posebnih vojnih sredstava i opreme OS RH predstavljaju subjekt i čimbenik održavanja i poticanja razvoja domaće vojne industrije;
- OS RH imaju i ulogu čimbenika znanstvenog i tehnološkog razvoja društva.

9 Na ovom mjestu nužnim se nameće aktualizirati pitanje porasta konvergentnosti vojnih i civilnih institucija, odnosno sve snažnije prožimanje vojnih i civilnih sektora društva. Složene posljedice toga procesa za obilježje vojne organizacije Janowitz naziva terminom "civilnizacija" (*civilization*). Ona je rezultat tehnološkog razvoja složene mašinerije ratovanja, koja je oslabila crtu razlikovanja između vojne i nevojne organizacije, pa vojni *establishment* sve više pokazuje obilježja karakteristična za bilo koju veliku organizaciju. U kontekstu te teme bilo bi zanimljivo pobliže analizirati povratni utjecaj tog procesa na društvo – u kojoj mjeri "civilnizacija" vojske dovodi u pitanje učinkovitost civilnog nadzora nad vojskom.

Iz svega toga slijedi identificiranje zadaća Oružanih snaga. "Strategija" inzistira na cjelovitom pojmu sigurnosti, prepoznaje potrebu promjene obrambenog koncepta s obzirom na promijenjenu narav prijetnji i ugroza, fokusira se na izgradnju širokog spektra obrambenih sposobnosti, te u tom pravcu nedvosmisleno trasira ulogu Oružanih snaga. Zadaće Oružanih snaga kompatibilne su s izloženim konceptom i prepoznaju potrebu širenja tradicionalne uloge oružanih snaga. Stoga će i potrebne sposobnosti Oružanih snaga morati biti izgrađene na način koji omogućuje izvršavanje svih zadaća. "Strategija" definira opća obilježja potrebnih vojnih sposobnosti:

1. Republika Hrvatska mora i ubuduće održavati i razvijati snage sposobne za izvođenje modernog tipa združenih borbenih operacija u obrani vlastitog teritorija;
2. Razina vlastitih vojnih sposobnosti koja od potencijalnog agresora zahtijeva dodatne pripreme za ostvarivanje vojnog cilja predstavlja mjerilo vjerodostojnosti i dostatnosti;
3. Vojne sposobnosti moraju omogućiti samostalnu obranu u slučaju agresije iz regionalnog okružja;¹⁰
4. Vojne sposobnosti moraju biti multisvrhovito dimenzionirane;¹¹
5. Vojne sposobnosti moraju zadovoljiti kriterije fleksibilnosti i brzog reagiranja, primjereno potrebama djelovanja u različitim tipovima zadaća.

Ovdje bismo mogli navesti samo jednu terminološku primjebu. Iz navedenoga je vidljivo kako se "Strategija" terminom "vojne sposobnosti" koristi u smislu sposobnosti oružanih snaga. Dakle, "vojno" se ovdje ne odnosi na narav sposobnosti, već na vojsku, kao instituciju koja posjeduje te sposobnosti. Pažljivo iščitavanje obilježja sposobnosti upravo nam govori o tome kako se radi o daleko obuhvatnijem pojmu sposobnosti no što to implicira naziv "vojne sposobnosti". Stoga smo mišljenja da bi bilo bolje da se u "Strategiji" koristio termin "sposobnosti oružanih snaga".

Kako ta naizgled samo terminološka opaska može imati i svoje dalekosežnije implikacije, postaje vidljivo iz analize "Vojne strategije".

10 Republika Hrvatska vlastite sposobnosti mora dimenzionirati najmanje do razine sposobnosti za vjerodostojan samostalan odgovor na moguća vojna ugrožavanja iz jugoistočnoga regionalnog susjedstva.

11 Oružane snage RH, uz sposobnosti za temeljnu ulogu obrane, moraju razvijati i sposobnosti za sudjelovanje u različitim vrstama tzv. "netradicionalnih zadaća" u zemlji. U sklopu realizacije ciljeva oblikovanja međunarodnog okruženja te razvijanja partnerstva i savezništva posebno su važne sposobnosti za aktivan doprinos udruženim naporima stalnih i "ad hoc" modeliranih snaga NATO saveza, EU-a te UN-a.

Vojna strategija

“Vojna strategija Republike Hrvatske” trebala bi se temeljiti na prethodno navedenim strategijama, a ponajprije predstavlja viziju razvoja, opremanja i modernizacije OS RH i vojnog umijeća te primjene postignuća vojne tehnike i tehnologije. “Vojna strategija” utvrđuje strategijski koncept, strukturu i način uporabe Oružanih snaga.¹²

Sigurnosno okruženje, prosudbu prijetnji i rizika, ulogu i zadaće oružanih snaga, “Vojna strategija” dosljedno preuzima iz “Strategije obrane”. Međutim, kad se radi o ključnom i središnjem dijelu na koje bi trebala odgovoriti – izgradnja sposobnosti potrebnih za odgovor na identificirane prijetnje i rizike, odnosno za izvršavanje postavljenih zadaća, nailazimo na bitnu redukciju. “Vojna strategija” zaobilazi pitanje sposobnosti za sudjelovanje u operacijama zaštite i spašavanja, odnosno pomoći civilnom stanovništvu.

Odstupanje “Vojne strategije” od koncepta postavljenog “Strategijom obrane” vidljivo je već u dijelu u kojem se postavljaju nacionalni vojni ciljevi. “Vojna strategija” prepoznaje sljedeće ciljeve:

1. odvrćanje protivnika od agresije
2. odlučnu obranu u slučaju agresije i pobjedu u ratu
3. sudjelovanje u izgradnji sigurnosti i stabilnosti u okruženju.¹³

Prema tome, uopće ne iznenađuje kad se u definiranju sposobnosti taj problem rješava redukcijom onih sposobnosti koje “Strategija obrane” izrijekom navodi. “Vojna strategija” sposobnosti grupira u tri skupine:

- sposobnost odvrćanja agresije
- sposobnost za odlučnu obranu od agresije i za pobjedu u ratu
- sposobnost za sudjelovanje u izgradnji sigurnosti i stabilnosti u okruženju (pod čim se podrazumijeva bilateralna i multilateralna vojna suradnja, sudjelovanje u međunarodnim mirovnim, humanitarnim i ostalim neratnim operacijama te transparentnost).

12 Definicija “Vojne strategije” dana je člankom 5. st. 4. Zakona o obrani (“Narodne novine” br. 33/02, 58/02 i 76/07).

13 U okviru trećeg cilja “Vojna strategija” kaže kako će Oružane snage razvijati odgovarajuće sposobnosti za sudjelovanje u mirovnim i humanitarnim operacijama u sklopu multinacionalnih snaga. Važna zadaća OS RH u sljedećem razdoblju bit će osposobljavanje postrojbi za djelovanje u sastavu međunarodnih snaga.

Ono što je u “Strategiji obrane” započelo tek kao terminološka nepreciznost, u “Vojnoj strategiji” je svoj izraz našlo u evidentnoj redukciji. Time su Oružane snage *de facto* onemogućene u izvršavanju jednog dijela zadaća, koje su im deklarativno dodijeljene. “Strategiju obrane” se nipošto ne može kriviti za tu nekonzistentnost. Iako se “Strategiji obrane”, kao što je rečeno, može uputiti zamjerka za korištenje nedovoljno preciznog termina “vojne sposobnosti”, potpuno je jasno da ona te sposobnosti određuje dovoljno široko, omogućujući Oružanim snagama poduzimanje mjera i aktivnosti potrebnih za izvršavanje svih deklariranih zadaća.

Ta činjenica ima svoje dalekosežne formalno-pravne i političke implikacije: Predsjednik Republike, kao vrhovni zapovjednik Oružanih snaga, donio je (uz suglasnost ministra obrane!) dokument kojim je derogirao postavke “Strategije obrane”, iako je “Strategija obrane” temeljni konceptualni dokument iz područja obrane, koji donosi Hrvatski sabor i na kojem bi se “Vojna strategija” trebala temeljiti.¹⁴

Strateški pregled obrane

U jesen 2003. godine počele su pripreme za izradu novoga strateškog dokumenta – *Strateškog pregleda obrane* (SPO) koji je trebao dati ocjenu stanja obrambenih sposobnosti, razvijenosti i uređenosti obrambenog sustava te utvrditi potrebe za reformom ili prilagodbom obrambenog sustava.¹⁵

SPO je zamišljen kao temeljita inventura obrambenog sustava kojom se uočavaju njegovi nedostaci i u konačnici predlaže novi koncept obrane, orijentiran prema razvoju potrebnih vojnih sposobnosti u okviru postojećih proračunskih uvjeta. U skladu s tako postavljenim intencijama logično je bilo očekivati da će SPO razriješiti nekonzistentnost koja se pojavila u “Vojnoj strategiji” te usmjeriti razvoj obrambenog sustava, odnosno njegovih sposobnosti, u željenom pravcu. Takvom očekivanju u prilog govori nekoliko činjenica:

- u početnoj fazi izrade SPO-a izrađene su analize i studije koje su dale potrebna polazišta

14 Da sve bude i pomalo ironično, zaslužna je prva rečenica iz “Vojne strategije”: “Vojna strategija Republike Hrvatske temelji se na Ustavu, Strategiji nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske i Strategiji obrane Republike Hrvatske te je u skladu sa zakonskim i svim proklamiranim stavovima i ciljevima državne politike Republike Hrvatske na području nacionalne sigurnosti i obrane.”

15 Definicija Strateškog pregleda obrane dana je člankom 5. st. 3. Zakona o obrani (“Narodne novine” br. 33/02, 58/02 i 76/07).

- na temelju nalaza proisteklih iz analiza i studija definirane su misije i zadaće iz kojih su derivirane potrebne sposobnosti elemenata snaga te njihova struktura
- SPO jasno navodi kako su buduće misije i zadaće u jasnoj vezi s prijetnjama i rizicima te međunarodnim obvezama.

U analizi sigurnosnog okruženja, pri identificiranju interesa i ciljeva RH, te prijetnji i rizika, SPO u potpunosti slijedi nalaze i argumentaciju iz “Strategije nacionalne sigurnosti” i “Strategije obrane”. SPO, jednako kao i “Strategija obrane”, upotrebljava termin “vojne sposobnosti”, te ga jednako tako shvaća u širem kontekstu od onoga u kojem ga shvaća “Vojna strategija”. SPO formulira četiri misije i zadaće Oružanih snaga:

1. zaštita suvereniteta i teritorijalne cjelovitosti RH, obrana RH i saveznika
2. sudjelovanje u operacijama odgovora na krize u inozemstvu
3. sudjelovanje u mjerama izgradnje sigurnosti i povjerenja
4. pomoć civilnim institucijama u zemlji.

SPO dosljedno navodi kako tako definirane misije i zadaće predstavljaju ključno polazište za definiranje potrebnih vojnih sposobnosti. Zadržimo se malo na misiji 4, koju “Vojna strategija” zanemaruje prilikom definiranja sposobnosti potrebnih za njezinu provedbu. SPO pod tom misijom podrazumijeva sljedeće:

- pomoć civilnim vlastima
- pomoć namjenskim službama u zaštiti i spašavanju ljudi i dobara
- pomoć civilnim institucijama u borbi protiv terorizma, krijumčarenja te proliferacije oružja za masovno uništenje
- pomoć civilnim institucijama izvršenjem ostalih nevojnih zadaća.

Kako si je SPO dao zadaću da pokaže jasnu poveznicu prijetnji i rizika s misijama i zadaćama, a onda misija i zadaća sa sposobnostima, postavlja se pitanje kakve su to sposobnosti predviđene za spomenutu misiju 4? SPO se bavi sposobnostima ključnim za oblikovanje i razvoj Oružanih snaga. U tom smislu navodi sljedeće sposobnosti:

- sposobnost združenog djelovanja OS RH i djelovanja sa saveznicima/partnerima
- razmjesticost i mobilnost
- jedinstveni sustav zapovijedanja i nadzora

- sposobnosti kopnenih snaga
- sposobnosti mornaričkih snaga
- sposobnosti zrakoplovnih snaga
- sustav obuke i školovanja
- logistički sustav.

Ovom prilikom ćemo zanemariti semantičku nedosljednost pri navođenju sposobnosti,¹⁶ a više se fokusirati na sadržaj. Sposobnosti potrebne za izvršenje misije 4 navode se u okviru sposobnosti grana. Primjerice, pri razmatranju sposobnosti kopnenih snaga doslovno je navedeno: *“Uz borbene sposobnosti, kopnene snage će razvijati i sposobnosti za sudjelovanje u humanitarnim operacijama, pružanja pomoći namjenskim službama u zaštiti i spašavanju ljudi i dobara kada to prelazi mogućnosti namjenskih institucija te pružanja pomoći civilnim vlastima u slučaju kriznih situacija u zemlji”* (SPO, 2005.). Nadalje, i pri definiranju potrebnih prilagodbi logističkog sustava također se navodi razvoj sposobnosti potrebnih za izvršenje navedene misije.

Bez sumnje, SPO je daleko konkretniji i razrađeniji u dijelu koji se odnosi na klasične vojne sposobnosti, bez obzira na to odnose li se one na obranu nacionalnog teritorija ili na sudjelovanje u vojnim operacijama u okviru vojnih saveza nego što je to u dijelu koji se odnosi na “nevojne sposobnosti”. Međutim, SPO je spoznao potrebu razvoja i tih sposobnosti te otvorio vrata za njihovu konceptualizaciju, razradu i implementaciju.

Međutim, u definiranju strukture snaga stvari su ipak malo problematičnije. Iako SPO navodi kako nova struktura snaga omogućuje uravnotežen razvoj potrebnih sposobnosti, iz prikazane strukture ne proizlazi takav zaključak. Intencija SPO-a je pronaći ravnotežu između priuštivosti u smislu proračunskih mogućnosti, te potrebe održavanja i razvoja sposobnosti nužnih za odgovor na postojeće i buduće rizike i prijetnje. Ali kad se pokušava naznačiti smjer potrebne operacionalizacije tog cilja, javljaju se problemi. Naime, očito je kako se iz prikazane strukture snaga ne može uočiti namjera razvoja potrebnih sposobnosti za sve deklarirane misije i zadaće, te stoga SPO pribjegava “spasonosnim formulama”: tako se, s jedne strane, navodi kako će u prvoj fazi težište biti usmjereno na preustrojavanje, popunu, opremanje i dostizanje spremnosti postrojbi deklariranih za sudjelovanje u NATO/PfP vođenim operaci-

16 Primjerice “razmjestivost i mobilnost” navedena je stvarno kao jedna od traženih sposobnosti, dok “logistički sustav” nije sposobnost već funkcionalno područje oružanih snaga s određenim karakteristikama.

jama te na smanjenje organizacijskih cjelina i zapovjedne strukture, a tek kasnije će doći do reorganizacije ostalih dijelova i postrojbi u OS RH. S druge strane, detaljnija razrada prepušta se Dugoročnom planu razvoja OS RH. Kasnije ćemo vidjeti kako to zaobilaženje suočavanja s nezgodnim pitanjima u kasnijim dokumentima nije shvaćeno kao izazov kojemu se treba posebno posvetiti, već kao alibi za izbjegavanje.

SPO naglašava kako suvremene prijetnje dobivaju novi karakter te će se u budućnosti vrlo teško moći razdvojiti njihova vojna i nevojna komponenta, ali kad treba definirati potrebnu strukturu snaga koja će omogućiti razvoj sposobnosti za tako ambivalentnu narav prijetnji, SPO odjednom prihvaća logiku "Vojne strategije" i u redukcionističkom stilu orijentira se na vojnu, borbenu komponentu. Takav pristup poprima potpuno jasne obrise u naznačavanju temeljnih zadaća pojedinih dijelova ustrojstvene strukture.

U razmatranju strateškog konteksta identificiranju prijetnji i rizika, definiranju misija i zadaća te u skladu s tim potrebnih sposobnosti za njihovu provedbu SPO je suštinski ostao u okvirima strategijskog koncepta promoviranog "Strategijom nacionalne sigurnosti" i "Strategijom obrane", nanovo ih afirmirao te potaknuo reforme koje su tim strategijama najavljene. SPO je u tom dijelu s pravom zaobišao "Vojnu strategiju" i pružio šansu da se "Vojna strategija", te potrebni razvojni i doktrinarni dokumenti donose u skladu sa strategijskim odrednicama uz poštovanje načela konzistentnosti. Međutim, kad se SPO posvetio operacionalizaciji sposobnosti, odnosno pokušao kreirati osnove buduće strukture snaga, odjednom se vraća logici "Vojne strategije" te odustaje od onoga što je prethodno deklarirao.

NADOMJEŠTANJE STRATEGIJE

Donošenjem "Dugoročnog plana razvoja Oružanih snaga 2006. – 2015." (DPR) Republika Hrvatska utvrdila je smjer razvoja OS RH u idućem desetogodišnjem razdoblju te definirala obveze elemenata obrambenog sustava u njegovu ostvarenju. Cilj DPR-a je utvrditi vojne sposobnosti koje će OS RH razvijati i održavati, te financijske okvire i dinamiku njihova punog dostizanja. DPR jasno kaže kako će buduće vojne sposobnosti biti primjerene suvremenim sigurnosnim izazovima i raspoloživim resursima.

U definiranju misija i zadaća Oružanih snaga DPR u potpunosti iz SPO preuzima četiri temeljne misije: zaštita

suvereniteta Republike Hrvatske, obrana Republike Hrvatske i saveznika; sudjelovanje u operacijama odgovora na krize u inozemstvu; sudjelovanje u mjerama izgradnje sigurnosti i povjerenja; te pomoć civilnim institucijama u zemlji. Međutim, čim se definiraju sposobnosti, postaje jasno da je došlo do definitivnog napuštanja strategijskog koncepta i kidanja veza između misija i zadaća s jedne, te potrebnih sposobnosti s druge strane. U DPR-u se doslovno kaže: *“Transformacija OS RH usmjerena je na dostizanje potrebne razine **vojnih sposobnosti** mirnodopskog sastava OS RH za izvršavanje svih **vojnih zadaća** (istaknuo autor) te na razvoj sposobnosti stalne prilagodbe obrambenog sustava dinamičnom sigurnosnom okružju”* (DPR, 2006.).

Dok je SPO barem u definiranju potrebnih sposobnosti ostao dosljedan usvojenom strategijskom konceptu te vojne sposobnosti postavio dovoljno široko kako bi postigao konzistentnost s identificiranim rizicima i prijetnjama, odnosno misijama i zadaćama, DPR u potpunosti odustaje od tog pristupa te najavljuje razvoj **vojnih** sposobnosti potrebnih za izvršavanje **vojnih** zadaća.

Jasno je kako DPR tu nekonzistentnost ne može elegantno riješiti onako kako se to pokušalo u SPO-u. Ovdje se jednostavno našao pred zidom. Stoga se DPR koristi *“nojevsom strategijom”* – problem koji ne percipiram ni ne postoji! Čim je DPR na taj način determinirao sposobnosti oružanih snaga, problem se smatrao riješenim, jer je time raskinuo “pupčanu vrpcu” s prethodnim strategijskim dokumentima i počeo samostalan život u ulozi njihovih surogata.

Kako je DPR obrazložio definiranje novih vojnih sposobnosti? *“Nove misije i zadaće OS RH, kao što su sudjelovanje u operacijama odgovora na krize izvan nacionalnog teritorija, uključujući i borbu protiv međunarodnog terorizma, zahtijevaju potpuno novi profil vojnih sposobnosti koji će biti definiran razvojem sedam sljedećih, međusobno uvjetovanih i povezanih kategorija sposobnosti:*

- *pravodobna raspoloživost snaga,*
- *sposobnost zapovijedanja i nadzora,*
- *sposobnost iskorištavanja informacijskog prostora,*
- *sposobnost razmještanja snaga i mobilnost u području operacija,*
- *učinkovitost u angažiranju snaga,*
- *održivost i sposobnost izvođenja dugotrajnih operacija,*
- *sposobnost preživljavanja i zaštite snaga”* (DPR, 2006.).

DPR se, prilično domišljato, na početku poziva na nove misije i zadaće. Pa ipak, iako je prethodno taksativno naveo o kojim se misijama i zadaćama radi, ovdje jednostavno zaobilazi tu činjenicu i navodi samo jednu misiju (*sudjelovanje u operacijama odgovora na krize izvan nacionalnog teritorija, uključujući i borbu protiv međunarodnog terorizma*). Kad se na taj način dogodilo reduciranje misija i zadaća, za DPR je problem bio definitivno riješen.

DPR definira i objašnjava svaku od nabrojenih sedam kategorija sposobnosti. To ne ostavlja mjesta nikakvim sumnjama u to kako se Oružane snage namjeravaju razvijati ponajprije u smjeru dostizanja sposobnosti za sudjelovanje u operacijama odgovora na krize izvan nacionalnog teritorija. Upravo stoga DPR nema problema s definiranjem potrebne strukture snaga, kao što je to imao SPO. Kad je došlo do redukcije šireg spektra sposobnosti, otklonjena je i nekonzistentnost strukture u odnosu na deklarirane sposobnosti. DPR je projicirao strukturu koja podržava razvoj vojnih sposobnosti za izvršenje vojnih zadaća. Širi spektar sposobnosti, koji uključuje i nevojne sposobnosti za zadaće pretežno nevojnog karaktera, ovdje je zaboravljen.

Kako stvari ne bi bile previše jednostavne, DPR je ipak odlučio negdje "ugurati" netradicionalne zadaće i sposobnosti potrebne za njihovo izvršavanje, te time u dokument unijeti potpunu konfuziju. Tako se u poglavlju "*Struktura, razmještaj i glavni oružani sustavi OS RH*" netradicionalne zadaće i pripadajuće sposobnosti spominju kod zadaća glavnih strukturnih elemenata OS RH. Kod definiranja zadaća Zapovjedništva za potporu vrlo eksplicitno se navodi – *potpora civilnim strukturama RH u operacijama otklanjanja posljedica izvanrednih situacija uzrokovanih prirodnim i tehničkim katastrofama*. Ta zadaća naprosto ostaje visjeti u zraku pa nam ni najveća sposobnost imaginacije ne dopušta da dokučimo o kojim je sposobnostima ovdje riječ, kako ih dostići i gdje se to vidi veza između toga šireg spektra sposobnosti i strukture Oružanih snaga. Nakon što je definirano sedam glavnih kategorija vojnih sposobnosti, utvrđena struktura koja podržava njihov razvoj, tek u identificiranju zadaća pojedinih elemenata takve strukture odjednom se pojavljuje zahtjev koji implicira razvoj sposobnosti koje nigdje nisu utvrđene.

Slijedom navedenoga, dvije rečenice iz zaključka DPR-a doimaju se kao svojevrsna ironija:

*"Ključne operativne sposobnosti OS RH omogućit će sudjelovanje u različitim operacijama, od obrane nacionalnog teritorija i sudjelovanja u operacijama odgovora na krize u inozemstvu do izgradnje sigurnosti i povjerenja te **pomoći civilnim institucijama u zemlji** (istaknuo autor)" (DPR, 2006.).*

“Realizacijom ovoga Plana OS RH bit će u stanju provoditi svoju ustavnu ulogu zaštite suvereniteta i neovisnosti te obrane teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske. Transformacijom OS RH razvit će se sposobnosti nužne za izvršavanje misija i zadaća kako ih je definirao Strateški pregled obrane” (DPR, 2006.).

Iz ovog kratkog prikaza temeljnih strateških i razvojnih dokumenata iz područja obrane i nacionalne sigurnosti nameće se nekoliko zaključaka:

- Dokumenti nastali nakon “Strategije nacionalne sigurnosti” i “Strategije obrane” ne podupiru i ne razvijaju dosljedno prihvaćeni strateški koncept;
- Obrambeni sustav, a osobito oružane snage, ne razvijaju niti planiraju razvijati sposobnosti koje su definirane “Strategijom obrane”;
- Stratešku razvojnu viziju hrvatskoga obrambenog sustava, konceptualiziranu “Strategijom nacionalne sigurnosti” i “Strategijom obrane” daljnja operacionalizacija učinila je bespredmetnom;
- Dugoročni plan razvoja ne omogućuje utvrđivanje jasne veze između misija i zadaća oružanih snaga, te sposobnosti potrebnih za njihovo izvršavanje;
- Recentni procesi u konceptualizaciji strateške i razvojne vizije hrvatskog obrambenog sustava vode prema diskrepanciji između proklamiranih načela te mehanizama i postupaka njihove operacionalizacije.

UZROCI I POSLJEDICE NADOMJEŠTANJA STRATEGIJE

Valja se zapitati gdje su izvori takva stanja. Kako je moguće da niži dokumenti derogiraju više, krovne dokumente? Dok od viših dokumenata deklarativno preuzimaju nalaze analiza, u kreiranju strateških rješenja te nalaze ignoriraju, što dovodi do toga da rješenje ne korespondira s detektiranim problemom.

S obzirom na to da smo već utvrdili kako je DPR naglasak stavio na razvoj sposobnosti Oružanih snaga kojima će ponajprije moći ispuniti zadaće koje se odnose na sudjelovanje u operacijama odgovora na krize izvan nacionalnog teritorija, uključujući i borbu protiv međunarodnog terorizma, pokušajmo sada identificirati moguće izvore takve orijentacije. Pokazali smo kako se iz analize “Strategije nacionalne sigurnosti” i “Strategije obrane” ne može doći do takve redukcije sposobnosti. Međutim, i jedan i drugi dokument, u slučaju selektivnog i parcijalnog iščitavanja, zbog svoje širine i kompleksnosti mogu poslužiti

kao opravdanje za mnoga rješenja, koja ne samo da u integralnim dokumentima nemaju uporišta već te dokumente na neki način zamjenjuju. Upravo u tome možemo pronaći jedno od izvorišta takva stanja. U razmatranju područja i instrumenata sigurnosne politike "Strategija nacionalne sigurnosti" integraciju u NATO vidi jednim od glavnih ciljeva hrvatske sigurnosne i vanjske politike, te ističe kako je ulazak RH u NATO strateški srednjoročni cilj kojem će se podrediti svi objektivno raspoloživi resursi. Pregledavajući recentne dokumente, a osobito analizirajući praksu NATO-a posljednjih godina, postaje jasno kako su vojne operacije NATO-a izvan područja zemalja članica postale prioritet. Pritom je potpuno nebitno hoćemo li ih nazvati operacijama potpore miru, mirovnim operacijama ili humanitarnim intervencijama.¹⁷ Puno je važnije kako takav tip operacija zahtijeva sasvim određene vojne sposobnosti, i to upravo one koje je DPR odlučio razvijati. Prema tome, ako je Hrvatska svojim glavnim ciljem postavila integraciju u NATO, a NATO je kao prioritet svog djelovanja detektirao operacije izvan područja zemalja članica, te za to utvrdio potrebne vojne sposobnosti, tada će i hrvatske aspiracije za integracijom u NATO biti posebno prepoznate i vrednovane upravo na temelju razvoja takvih istih sposobnosti. Međutim, takav pojednostavljeni logički model zanemaruje činjenicu kako "Strategija nacionalne sigurnosti" prepoznaje integraciju u NATO kao jedan od glavnih ciljeva, ali nipošto jedini, te da kod utvrđivanja načela ostvarivanja nacionalne sigurnosti na prvo mjesto stavlja načelo kompleksnosti i višekomponentnosti.

Na ovom mjestu čini se važnim upozoriti kako problem ne vidimo u činjenici što je DPR (a i neki drugi ovdje spomenuti dokumenti) neusklađen sa strategijama, već u činjenici što on tu neusklađenost vidi kao konzistentnost. Ne samo da je normalno već je i potrebno izvršiti stalnu analizu sigurnosnog okruženja, preispitivati i revalorizirati potencijalne prijetnje i rizike te na temelju tih nalaza redefinirati područja i mehanizme unutar strateškog koncepta. Međutim, ovdje to nije slučaj. DPR u potpunosti prihvaća strateški kontekst iz "Strategije nacionalne sigurnosti" i "Strategije obrane"; on se, polazeći od SPO-a, upravo indirektno poziva na te strategije; u njemu se navodi da ih on operacionalizira, a zapravo ih derogira.

Uslijed takve situacije možemo ustvrditi kako Hrvatska danas, *de facto*, nema krovnih stratejskih dokumenata iz područja obrane i nacionalne sigurnosti, i to barem zbog dva razloga:

17 Službeni dokumenti NATO-a govore o "operacijama odgovora na krize izvan članka 5." (*non-article 5 crisis response operations*).

- Svi dokumenti nastali nakon “Strategije nacionalne sigurnosti” i “Strategije obrane”, a koji su ih trebali operacionalizirati, ne proizlaze dosljedno iz strateških rješenja definiranih tim strategijama niti podupiru ciljeve, a niti slijede načela koja su u njima sadržana. Na taj način nisu osigurani temeljni uvjeti da strategije uopće zažive;
- Niži dokumenti, nastali nakon spomenutih dviju strategija, derogirali su njihove postavke i preuzeli ulogu surrogata temeljnog strategijskog dokumenta. DPR je postao ne samo plan već i ključni kriterij vrednovanja uspješnosti obrambenog sustava u suočavanju s prijetnjama i rizicima.

Hipotetski odgovor na te primjedbe mogao bi biti kako je DPR u svom uvodu jasno rekao da su izrada i usvajanje DPR OS RH postali *conditio sine qua non* nastavka obrambene reforme u RH, da će se paralelno raditi na usklađivanju strategija, pozivajući se pritom i na “Program Vlade RH u mandatnom razdoblju 2003. – 2007.”¹⁸ Međutim, pogledajmo što stvarno stoji u Programu Vlade. U poglavlju 10. *Obrana i nacionalna sigurnost* Vlada najavljuje izradu “Strategije nacionalne sigurnosti”, “Strategije obrane” i “Vojne strategije”.¹⁹ Vlada želi posebnu pozornost posvetiti jačanju ukupnog sustava nacionalne sigurnosti, a glavni je cilj nove Vladine strategije nacionalne sigurnosti “očuvanje državne nezavisnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta uz miran i stabilan unutarnji demokratski i gospodarski razvoj.” “Vlada drži da suvremena vojska i sposobna policija ostaju trajnim osloncem državnog suvereniteta i stabilnosti.”²⁰ Vlada u svojim programskim opredjeljenjima zapravo napušta moderno shvaćanje nacionalne sigurnosti promovirano “Strategijom nacionalne sigurnosti” iz 2002. godine, te se okreće tradicionalističkim, predmodernim obrascima kojima je nacionalna sigurnost reducirana na pitanja zaštite države, suvereniteta, političkog poretka, pa se onda i reformski zahvati u tom području ograničavaju na vojsku, policiju i obavještajne službe. S druge strane, u tom “Programu” sustav obrane reduciran je na vojnu komponentu, odnosno oružane snage.

18 Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2003. – 2007. donesen 23. prosinca 2003.

19 Zanimljivo je spomenuti kako od 2003., kad je u jednom službenom dokumentu najavljeno donošenje novih strategijskih dokumenata iz područja obrane i nacionalne strategije pa do danas, nije pružen nijedan suvisao argument kojim bi to bilo potkrijepljeno. Čak je i ulazak u NATO, odnosno sustav kolektivne obrane, koji se danas koristi kao glavni argument, već anticipiran u strategijama iz 2002. godine.

20 Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2003. – 2007. citiran je prema http://www.vlada.hr/hr/preuzimanja/publikacije/program_vlade_republike_hrvatske_u_mandatnom_razdoblju_2003_2007

Iz tog se može zaključiti kako je DPR u velikoj mjeri izraz programskih opredjeljenja Vlade, iako ona nikad nisu konceptualizirana stratejskim dokumentima, kao što je to najavljeno. Štoviše, Vlada se i službeno odrekla onoga što je u "Programu" najavila. Izradu "Strategije nacionalne sigurnosti", na prijedlog Vlade, odbacio je Hrvatski sabor 10. veljače 2006. godine, reagirajući tako na prijedlog Kluba zastupnika Hrvatske stranke prava. Ironično je da je Vlada predložila Hrvatskom saboru odbacivanje prijedloga koji je zapravo na liniji njezinih vlastitih programskih opredjeljenja.

Međutim, time se ne iscrpljuje zbirka nedosljednosti. Do još zanimljivijih zaključaka dolazimo ako usporedimo izborni program HDZ-a iz 2003.²¹ s "Programom Vlade" iz 2003. S obzirom na to da je upravo HDZ formirao Vladu, moglo se očekivati da će "Program Vlade" najaviti realizaciju izbornog programa pobjedničke stranke. To se nije dogodilo. Izborni program HDZ-a u području obrane i nacionalne sigurnosti daleko je konzistentniji, sveobuhvatniji i moderniji od programa Vlade. HDZ u svom programu nacionalnu sigurnost shvaća na način kako je to navedeno i u "Strategiji nacionalne sigurnosti" iz 2002. (*sustav svekolike zaštićenosti temeljnih, Ustavom utvrđenih vrijednosti hrvatskog društva i države – slobode, suverenosti, teritorijalnog integriteta, prava i slobode građana, skladnog razvoja pluralističkog društva, osobne sigurnosti građana i života u povoljnim ekološkim uvjetima*). Nadalje, "HDZ drži da nacionalna sigurnost obuhvaća sva područja života i ljudskih djelatnosti, kako u materijalnom tako i u duhovnom smislu, te je usko povezana s političkom voljom i vitalnošću hrvatskog naroda i svih građana Hrvatske". HDZ se zalaže da "nacionalna sigurnost postane briga svih građana". U "Programu" se naglašava potreba osposobljavanja institucija i građana za djelovanje u slučajevima elementarnih katastrofa (osobito požara), odlučnu borbu protiv terorizma, razminiranje itd. Ističe se zauzimanje za djelotvoran sustav građanskog i parlamentarnog nadzora nad institucijama u sustavu nacionalne sigurnosti, te za usklađenost djelovanja svih njegovih sastavnica. Kad govori o Hrvatskoj vojsci, program ne zaboravlja istaknuti kako osim vojno-obrambene vojska ima i mirnodopske zadaće (elementarne nepogode i katastrofe te pomoć u izgradnji krupne infrastrukture). "Hrvatska demokratska zajednica zalaže se za opću vojnu obvezu, koja omogućava stalnu popunu kako u mirnodopskom, tako i u ratnom stanju". Trajanje vojnog roka treba biti primjereno hrvatskim obrambenim potrebama.

21 HDZ – Izborni program 2003.-2007.: *Pokrenimo Hrvatsku*, preuzeto sa http://www.hdz.hr/images/site/upload/izborni_program.pdf

Već je tih nekoliko rečenica dovoljno da se vidi kako je HDZ bitno odstupio od svojih polazišta dolaskom na vlast. Ne samo da je izborni program stranke potpuno različit od programa Vlade, koju je formirala upravo ta stranka, već se djelovanje Vlade na području obrane i nacionalne sigurnosti, u većini slučajeva, odvijalo izvan i jednog i drugog programa.²²

Na temelju te analize nedvojbeno proizlazi kako je u području obrane i nacionalne sigurnosti na djelu sveopća nebriga središnjih državnih institucija. Hrvatski politički *establishment* to područje ne smatra dijelom svoga repertoara. Rješenja koja se donose nisu rezultat pomnih analiza, ekspertize, političkih rasprava i traganja za optimalnim modalitetima odgovora, već izraz “trenutnog nadahnuća” i dnevno-političkog kalkuliranja.²³ Hrvatski obrambeni sustav u postratnom razdoblju nije uspio izgraditi svoj jasan, društveno prihvatljiv interno i eksterno prepoznatljiv identitet i kohezivne obrasce.

UMJESTO ZAKLJUČKA

S obzirom na to da DPR ne predstavlja samo najavu ili plan određenih aktivnosti na transformaciji Oružanih snaga, već i formalno sankcionira neke poteze koji su učinjeni, mogu se s priličnom dozom sigurnosti izvući vrlo bitni zaključci o smjeru kojim se kreće hrvatski obrambeni sustav. Analizom dokumenata i aktivnosti u posljednjih pet godina dolazimo do zapanjujućih zaključaka.

Svjedoci smo dvostruke redukcije obrane. S jedne strane, područje obrane reducirano je na Ministarstvo obrane.

22 Na ovom mjestu bilo bi dobro izvršiti analizu “Programa Vlade RH za mandat 2008.-2011.” Međutim, kako je u navedenom Programu ta materija obrađena (poglavlje 26. *Oružane snage i obrambeni sustav*) na potpuno nevjest način, s nekoliko uopćenih političkih fraza i desetak rečenica prepisanih iz “Dugoročnog plana razvoja OS RH”, takva analiza ne bi imala previše smisla. Već i sama činjenica što se obrambenoj problematici u programu Vlade pristupa na takav način, potvrda je glavnih teza ovoga rada. Spomenimo uz to kako je u izbornim programima svih hrvatskih parlamentarnih stranaka koje su sudjelovale na parlamentarnim izborima za 5. i 6. saziv Hrvatskog sabora (2003. i 2007. godine) pitanje obrane spomenuto tek s nekoliko uopćenih i općepoznatih fraza ili je, pak, u potpunosti ignorirano.

23 Zanimljivo je spomenuti kako je više autora (primjerice Pion-Berlin, D. S.; Ruhl, J. M.; Fitch, J. S.; Aguero, F.) analizirajući procese demokratske konsolidacije latinoameričkih društava došlo do zaključka kako je većina zemalja još daleko od institucionalizacije demokratske civilne kontrole, ako pod tim podrazumijevamo povećanje civilnog razumijevanja te ekspertize u obrambenim poslovima unutar izgrađenih obrambenih institucija. Demokratska civilna kontrola svedena je na puku formu. Odluke u obrambenom sektoru ne donose se na podlozi stručnih analiza, već su plod političkih kalkulacija.

Obrana se ne razumijeva funkcijom države, već isključivo funkcijom Ministarstva obrane. Takva redukcija obrane u velikoj je mjeri izražena u gotovo svim tranzicijskim državama, a za to postoji više razloga. Jedno od izvorišta je u dugotrajnom nasljeđu komunističkog režima u kojem je pitanje obrane bilo potpuno monopolizirano od centralnih državnih i partijskih organa. Nikakva pitanja obrane nisu se mogla promišljati izvan tih centralnih institucija. Povezano s tim, civilna obrambena ekspertiza ostala je nerazvijena te je potrebno relativno dugo razdoblje da se ona razvije barem u približnoj mjeri u kojoj je razvijena u zapadnim državama. S druge strane, obrana je reducirana na oružane snage, odnosno vojnu komponentu. Oružane snage su uvijek bile središnja obrambena institucija, te su svi transformacijski procesi uvijek počinjali na oružanim snagama i u najvećoj se mjeri na njima i zadržavali. Međutim, nova realnost koja ističe sve veći porast prijetnji nevojnog karaktera, zahtjeva i odgovore koji neće isključivo, pa ni pretežno biti vojnog karaktera. To stavlja nove izazove pred vojnu organizaciju da razvije dostatne nevojne sposobnosti, ali isto tako da se razviju novi oblici i funkcije civilne komponente obrane. Iako se u svakoj prilici i u svakom dokumentu neprestano ističe važnost upravo novih netradicionalnih prijetnji, iako se naglašava potreba razvoja širokog spektra sposobnosti za suočavanje s tim prijetnjama, razvijaju se, ne samo pretežno već gotovo isključivo, one vojne sposobnosti koje su imanentne vojnoj organizaciji koja svoj glavni *raison d'être* vidi u vojnim operacijama izvan nacionalnog teritorija, dok sposobnosti potrebne za suočavanje s klasičnim vojnim prijetnjama na nacionalni teritorij razvija logikom tradicionalnih vojnih obrazaca.

Već započete i/ili planirane velike akvizicije u naoružanju i vojnoj opremi poput oklopnih borbenih vozila, novih borbenih zrakoplova, bespilotnih letjelica itd. govore u prilog upravo takvoj orijentaciji. Oružane snage ne samo da marginaliziraju već sustavno zaobilaze i potpuno zanemaruju sposobnosti potrebne za suočavanje s rizicima i prijetnjama nevojnog karaktera. Takvom orijentacijom hrvatski obrambeni sustav, odnosno oružane snage, na putu su potpunog otuđenja od hrvatskog društva. U tom kontekstu zahtjev za tim da oružane snage iskažu svoju opću društvenu korisnost doima se potpuno nerealnim i apsurdnim.

Međutim, možemo li stvarno iz orijentacije hrvatskih oružanih snaga za prioritetnim razvojem sposobnosti potrebnih u međunarodnim operacijama izvući nedvosmislen zaključak kako je to determiniralo razvoj vojnih sposobno-

sti kako su one predstavljene u DPR-u, te kako se, na kraju krajeva, i počinju ostvarivati? Odgovor na to pitanje sadrži u sebi izrazitu ambivalentnost. Iščitavajući dokumente NATO-a, odnosno zemalja članica NATO-a, uočiti ćemo kako se nedvosmisleno zaključuje da je opasnost klasične vojne prijetnje minimalna, da su u porastu netradicionalne prijetnje, pretežno nevojnog karaktera, te kako oružane snage moraju razviti sposobnosti za suočavanje s tim novim prijetnjama. Međutim, dijagnostika i najavljena terapija ne korespondiraju ni s primijenjenim metodama liječenja, a ni s pripremama za liječenje. Razvoj sposobnosti oružanih snaga ne kreće se u smjeru razvoja nevojnih sposobnosti, već prije svega u smjeru razvoja klasičnih, vojnih/borbenih sposobnosti u tehnološki sofisticiranijoj varijanti. Prema tome, nije na djelu nikakva revolucionarna transformacija oružanih snaga, koja bi uključivala potpuno nov pristup izazovima sigurnosti novog doba, kao što se često ističe. Sasvim suprotno, radi se zapravo o reafirmaciji klasičnoga vojnog pristupa, samo što se u ovom slučaju on proširuje i na nova područja. Ne razvijaju oružane snage nove nevojne sposobnosti za suočavanje s nevojnim izazovima, već za nevojne izazove razvijaju samo nove oblike vojnih sposobnosti.²⁴

Hrvatski obrambeni sustav razvija se upravo u smjeru koji u potpunosti akceptira takvu logiku, a odbacuje konzekvence. Hrvatske oružane snage i obrana u cjelini idu u pravcu koji *de facto* promovira sasvim novu sigurnosnu paradigmu, a u okviru nje i novu vanjskopolitičku orijentaciju. Ta činjenica je, u najmanju ruku, uznemirujuća, ali je barem jednako tako uznemirujuća i činjenica da taj trend u Hrvatskoj još nitko nije ni naznačio, a kamoli da se o njemu pvela bilo kakva rasprava. Ni akademska ni politička ni bilo koja druga javnost o tome još nije rekla ni riječi, kao ni pružila naznake da će to uskoro učiniti.

LITERATURA I IZVORI

- AGUERO, F. (1995.), *Soldiers, Civilians and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*, Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- FITCH, J. S. (1998.), *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- GRIZOLD, A. (1998.), *Međunarodna sigurnost: teorijsko-institucionalni okvir*, Zagreb; Fakultet političkih znanosti.

24 Iako se taj termin danas izbjegava, možda bi ipak bilo najispravnije govoriti o "sposobnosti vojnog intervencionizma".

- JANOWITZ, M. (1974.), *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait*. New York-London: The Free Press-Collier Macmillan.
- PION-BERLIN, D. S. (2005.), Political Management of the Military in Latin America, *Military Review*, January – February: 19-31.
- RUHL, J. M. (2004.), Curbing Central America's Militaries, *Journal of Democracy*, 15 (3): 137-151.
- *** *Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske 2006.-2015.*, "Narodne novine", broj 81/06 od 19. srpnja 2006.
- *** *HDZ – Izborni program 2003.-2007.: Pokrenimo Hrvatsku*, preuzeto sa http://www.hdz.hr/images/site/upload/izborni_program.pdf (18. 9. 2006.)
- *** *Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2003. – 2007.*, sa http://www.vlada.hr/hr/preuzimanja/publikacije/program_vlade_republike_hrvatske_u_mandatnom_razdoblju_2003_2007 (5. 5. 2009.)
- *** *Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2008.-2011.*, preuzeto sa http://www.vlada.hr/hr/preuzimanja/publikacije/program_vlade_republike_hrvatske_u_mandatnom_razdoblju_2008_2011 (5. 5. 2009.)
- *** *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*, "Narodne novine", broj 33/02 od 28. ožujka 2002.
- *** *Strategija obrane Republike Hrvatske*, "Narodne novine", broj 33/02 od 28. ožujka 2002.
- *** (2003.), *Vojna strategija Republike Hrvatske*, u: Tihomirović, Đ. (ur.), *Zbirka propisa i strateških dokumenata iz područja obrane* (str. 299-331), Zagreb, MORH – GS OSRH.
- *** (2005.), *Strateški pregled obrane*, Zagreb, MORH.
- *** (1999.) *The Alliance's Strategic Concept*, North Atlantic Council, Washington D.C., preuzeto sa <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm> (5. 5. 2009.)
- *** *Zakon o obrani*, "Narodne novine", broj 33/02 od 28. ožujka 2002. s ispravkom u broju 58/02 te izmjenama i dopunama u broju 76/07.