

PRIOLOG DEFINIRANJU METODOLOŠKOG PRISTUPA RAZVIJANJU STRATEŠKIH DOKUMENATA U FUNKCIJI OBRAMBENOG PLANIRANJA

Dario Matika *

UDK: 355.02(497.5)-005(0.02/0.08)

355.45(497.5)-005(0.02/0.08)

Pregledni rad

Primljeno: 19.XII.2011

Prihvaćeno: 14.II.2012.

Sažetak

U članku se prezentira model razvoja strateških dokumenata u funkciji obrambenog planiranja. Daje se kratak prikaz reformskih napora, jer stabilne i demokratske zemlje upravo karakterizira kontinuitet reformskih napora bez obzira na trenutni raspored političke moći. Predstavljaju se određeni empirijski rezultati istraživanja stavova hrvatske javnosti o karakteru prijetnje nacionalnoj sigurnosti Republike Hrvatske kao i sudjelovanja pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske u međunarodnim vojnim misijama (operacijama). Pokazuje se da je potreba za organiziranim javnim raspravama kao i javnim politikama važna za uspostavu povjerenja između javnosti, političke države i sustava nacionalne sigurnosti čija je sastavnica obrambeno planiranje. U svjetlu nove sigurnosne paradigme i članstva Republike Hrvatske u NATO savezu analizira se suvremeni pristup planiranju snaga, izbora najbolje opcije i izrade strateškog pregleda obrane. U završnom dijelu naglašava se važnost izbora između više alternativa jer se time pridonosi transparentnosti procesa i proširuje mogućnost da se javnost uključi u ove važne procese strateškog planiranja obrane i strateškog odlučivanja.

Ključne riječi: obrambeno planiranje, strateški dokumenti, reforme, javnost, vojne misije.

UVOD

Sukladno praksi suvremenih demokratskih država, Republika Hrvatska je dokumentima najviše razine (*strategije*) normativno definirala vlastitu nacionalnu sigurnost i nacionalne interese, jer nacionalna sigurnost mora biti konceptualno i pravno uređeno područje društvenoga djelovanja i u potpori demokratskom razvoju društva (Matika i Srbljinović, 2009.:14-16). Strategiju najčešće doživljavamo kao "*dugoročni plan*" kojim se nastoje ostvariti ciljevi određenim, u načelu, limitiranim resursima. Na

* Brigadir, dr.sc. Dario Matika, red. prof. (dario.matika@morh.hr) ravnatelj je Instituta za istraživanje i razvoj obrambenih sustava Ministarstva obrane Republike Hrvatske.

najvišoj razini promišljanja o strategiji takav se plan obično naziva opća (nacionalna) strategija. Strategija uvijek vodi računa o strukturi međunarodnih odnosa, posebno u svjetlu pozicije vlastite države prema prijateljima, saveznicima i potencijalnim suparnicima, uz osvrt i na unutarnje socijalne i političke procese, te vlastite slabosti, kvalitete i sposobnosti. Strategija se, na najvišoj razini, primarno doživljava kao područje djelovanja kojim se osigurava ostvarenje nacionalnih interesa u odnosu na druge uglavnom međunarodne čimbenike. Zato je ispravno reći da *strateško promišljanje* daje prioritet komponentama koje su po prirodi djelatnosti usmjerene prema međunarodnom okruženju. Ostale komponente društvenog djelovanja obuhvaćene su u mjeri u kojoj svojim određenim aspektima posredno sudjeluju u jačanju ukupnih potencijala i otpornosti na sigurnosne rizike i prijetnje (*Strategija nacionalne sigurnosti RH*, NN br. 33/02, točka 42).

Strategija mora pružiti jasan koncept uporabe ekonomskih, diplomatskih, upravnih, vojnih i ostalih instrumenata nacionalne moći radi ispunjenja nacionalnih ciljeva i politike, i zato je početak svakog razmišljanja o strategiji isti: nužno je definirati vrijednosti koje se želi promicati ili štititi. Kod procesa definiranja strategije nužno je otpočeti s jasnom definicijom *vrijednosti države*. U slučaju Hrvatske te su vrijednosti jasno istaknute u Ustavu Republike Hrvatske (sloboda, jednakost, ravnopravnost).

Hrvatski sabor je prvi puta 2002. godine usvojio Strategiju nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. U tom koncepcijskom dokumentu Hrvatski sabor, kao zakonodavna i politička institucija, iznosi političke stavove o temeljnim pitanjima nacionalne sigurnosti kao što su nacionalne vrijednosti i interesi, sigurnosna politika i njezini ciljevi te političku osnovu za izradu daljnje legislative na tom području. Drugi značajni dokument koji je donio Hrvatski sabor je Strategija obrane. Ona izravno proizlazi iz Strategije nacionalne sigurnosti i polazište je za sve ostale provedbene akte u tom području. Strategija obrane dugoročno usmjerava obrambene resurse kako bi sustav mogao odgovoriti na postojeće i projicirane (prosudene) prijetnje, izazove i rizike (Tatalović i Bilandžić, 2005.:132-135).

KONTINUITET REFORMSKIH NAPORA

Uvijek je vrijedno prilikom razvijanja strateških dokumenata podsjetiti se na kontinuitet reformskih napora, jer stabilne demokratske zemlje upravo karakterizira kontinuitet reformskih napora bez obzira na trenutni raspored političke moći. Prema (Tatalović et al.: 2008.:28) usporede li se vrste dokumenata po svojoj namjeni, može se zaključiti da države koje tek uspostavljaju svoj sustav nacionalne sigurnosti na vrh hijerarhije dokumenata iz tog područja stavljaju konstitutivne dokumente, koji svojim sistemskim i temeljnim političkim opredjeljenjima daju okvir za oblikovanje razvojnih dokumenata koji omogućavaju daljnje oblikovanje operativno-usmjeravajućih odnosno doktrinarnih dokumenata. Na drugoj su strani države koje imaju bogatu tradiciju i iskustvo na području politike i sustava svoje nacionalne sigurnosti, te glavnu ulogu imaju razvojni dokumenti iz kojih po potrebi proizlaze svi drugi, prije svega operativno-usmjeravajući dokumenti. Upravo je zato važno pri izradi

novih strateških dokumenata prepoznati koja su to područja u kojima su potrebne promjene u odnosu na prethodno stanje, je li potrebno primijeniti potpuno novi metodološki i konceptualni pristup, što su bile prednosti i slabosti dosadašnjih napora odnosno koliko se promijenila strateška situacija i sigurnosno okruženje te je li potrebno razvijanje novih strateških dokumenata u funkciji obrambenog planiranja?

Iskustva iz Domovinskog rata vrijedan su izvor u tom pogledu, stoga je potrebno ukazati na ključna razdoblja organiziranja i djelovanja Oružanih snaga Republike Hrvatske. Organiziranje i djelovanje Oružanih snaga tijekom Domovinskog rata (Matika i Werhas, 2008.:1-14) sve do mirne reintegracije Baranje i istočne Slavonije u ustavno-pravni poredak Republike Hrvatske potrebno je promatrati od kolovoza 1990. godine do siječnja 1998. godine. Godina 1998. je godina kada Oružane snage Republike Hrvatske prelaze na mirnodopski ustroj i postaju *živi organizam* koji se permanentno prilagođava novim izazovima. Iako je danas iza Oružanih snaga RH ostalo vrijeme ustrojavanja, kao i ratno vrijeme, a novo vrijeme nosi i nove izazove koji zahtijevaju neprestani rad i usavršavanje, vrijedno je analitički obraditi proces njihova organiziranja i djelovanja u spomenutom razdoblju i to kroz tri faze: obrana od agresije (kolovoz 1990. - lipanj 1991. godine), organiziranje i narastanje (lipanj 1991. - siječanj 1992. godine), i oslobođenje i transformacija (siječanj 1992. - siječanj 1998. godina).

- *Obrana od agresije* – glavne značajke ove faze su novi ustroj policijskog sustava Republike Hrvatske i ustrojavanje postrojbi Zbora narodne garde i Narodne zaštite. Naime, prvo dolazi do preustroja bivše milicije u policiju i pristupa se popunjavanju pričuvnog sastava policije. Zatim dolazi do ustrojavanja postrojbi, koje započinje donošenjem *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima* od 17. travnja 1991. godine (tim se izmjenama djelatnost unutarnjih poslova proširuje i na obrambene zadaće), potom je 20. travnja predsjednik Republike Hrvatske donio Odluku o ustrojstvu Zbora narodne garde i 29. svibnja 1991. godine dogodilo se prvo javno predstavljanje ZNG-a. Postrojbe ZNG-a ostaju formalno unutar policije, ali su pod zapovjedništvom ZNG-a, koje je u sastavu Ministarstva obrane. Prve brigade ZNG-a službeno su osnovane od 10. do 15. svibnja 1991. godine. Temeljem Odluke Vrhovnog državnog vijeća od 30. lipnja 1991. godine ustrojavaju se mjesne postrojbe Narodne zaštite, iako su one u mnogim mjestima samoorganizirane već od proljeća 1991. godine;
- *Organiziranje i narastanje* – glavna značajka ove faze je stvaranje cjelovitog i jedinstvenog obrambenog sustava. Ova faza započinje usvajanjem *Zakona o obrani Republike Hrvatske* koncem lipnja 1991. godine. Tim su zakonom i njegovim izmjenama u listopadu iste godine, stvorene pravne osnove cjelovitog i jedinstvenog obrambenog sustava. U srpnju 1991. godine osnivaju se krizni štabovi, radi bolje koordinacije obrane i organizacije snaga. Dana 17. kolovoza 1991. godine donose se temeljni akti za povezivanje elemenata obrambenog ustroja države. To su: Plan mjera pripravnosti RH, Plan pripravnosti oružanih snaga RH i Plan osvajanja vojarni. Daljnji korak u ustrojavanju obrambenog sustava predstavljao je ustroj Glavnog stožera,

podjela Republike Hrvatske na zborna područja, ustroj gardijskih brigada, postrojbi posebne namjene, Domobranstva, Hrvatskog ratnog zrakoplovstva i protuzračne obrane i Hrvatske ratne mornarice. Počinje se izgrađivati nužan sustav osposobljavanja i cjelovite izobrazbe časnika, dočasnika i vojnika, te sustav novačenja i mobilizacije. Usporedno s ustrojem Hrvatske vojske izgrađuje se i sustav civilne obrane s vojnom proizvodnjom, sustavom motrenja i obavještavanja te civilnom zaštitom;

- *Oslobađanje i transformacija* – treća faza organiziranja i djelovanja Oružanih snaga RH započinje potpisivanjem primirja i dolaskom snaga UN-a na okupirana područja Republike Hrvatske. Postojeće stanje relativnog mira u prvom se redu koristi za daljnje jačanje ustroja, materijalno opremanje i obuku postrojbi Oružanih snaga sa samo jednim ciljem – konačno oslobođenje i uvođenje ustavno-pravnog poretka Republike Hrvatske na njenom cjelokupnom području. Posebno je važno staviti naglasak na *transformaciju* jer ovu fazu razvoja OS RH karakteriziraju procesi transformacije Oružanih snaga prema standardima NATO-a. Spomenuta faza u ustroju Oružanih snaga počinje prelaskom na mirnodopski ustroj 1998., preko preustroja 2002.-2003. i na kraju prihvaćanjem ustroja prema standardima NATO-a iz 2008. godine.

Oružane snage Republike Hrvatske u mirnodopskom vremenu postaju, kako je i prije naglašeno, *živi organizam* koji se gotovo permanentno prilagođava novim izazovima. Iza oružanih snaga je ostalo vrijeme stvaranja i ratno vrijeme, a novo vrijeme nosi nove izazove koji zahtijevaju neprestani rad i usavršavanje kako bi se oružane snage u potpunosti prilagodile standardima NATO-a, čiji su punopravni član.

Temeljna obilježja kontinuiteta reformskih napora mogu se prepoznati u sljedećim čimbenicima:

- a) Oružane snage Republike Hrvatske stvorene su u ratnim uvjetima ranih 1990-ih godina i bile su strukturirane prema potrebama tadašnje ratne situacije. Prioriteti obrane države zahtijevali su potrebnu visoku razinu financiranja Oružanih snaga, tako da je 1995. godine u tijeku najvećih vojnih operacija proračun za obranu iznosio visokih 10,4 posto bruto društvenog proizvoda (BDP-a). U drugoj polovici 1990-ih proračun za obranu se kontinuirano smanjivao, a situacija je zahtijevala bolje upravljanje resursima obrane, iako je još 1999. godine proračun za obranu iznosio visokih četiri posto BDP-a.
- b) Pozitivne promjene u sigurnosnom okružju te aktivnija uloga Hrvatske na međunarodnom planu, članstvo u Partnerstvu za mir, mirovne misije kao i kandidatura za Europsku uniju te novi zahtjevi hrvatskog društva (obnova gospodarstva i socijalna pitanja), postavili su druge prioritete pred Oružane snage koje to s postojećom strukturom snaga nisu mogle ostvariti. Reformski napori započeti 2000. godine rezultirali su velikim smanjenjem Oružanih snaga, međutim njihova nova struktura postala je samo manja inačica prijašnje, što znači da nije bila prilagođena novim prioritetima i potrebama društva. Isto tako, tadašnja nova struktura Oružanih snaga nije

- bila u skladu s raspoloživim proračunskim sredstvima za obranu unatoč velikom smanjenju osoblja.
- c) Sve spomenuto, uz paralelno približavanje Hrvatske članstvu u NATO-u u to doba, dovelo je do potrebe za temeljitom promjenom načina razmišljanja u području strateškog planiranja i upravljanja resursima obrane, te je sačinjen niz analiza hrvatskog obrambenog sustava. Potrebno je spomenuti američku *Defense Reform Study* i britansku *Study of MOD Management & Administration*.
 - d) Posebno treba naglasiti studiju *Defense Reform and Conversion in Albania, Macedonia and Croatia* koju su izradili BICC (Bonn International Center of Conversion) i DCAT (The Geneva Center of Democratic Control of Armed Forces) u kojoj je bilo naglašeno „da uloga nacionalnih institucija u provedbi reforme ostaje podijeljena jer su odnosi između ključnih sigurnosnih igrača (parlament, premijer, predsjednik, ministar obrane, načelnik glavnog stožera) često nesređeni i pokazuju da postoje velike razlike između legislative i svakodnevne prakse odnosno stvarnog života“ (Pietz i Remillard, 2006.:6). Glede konkretnih programa u svezi s reintegracijom prekobrojnog osoblja spomenuti autori (Pietz i Remillard, 2006.:7) smatrali su da je jedino hrvatski program SPECTRA bio uspješan, dok su ostali programi (Albanije i Makedonije) bili ili nepotpuni ili su tek ulazili u fazu implementacije. Važno je spomenuti i druge istraživače koji su istraživali reformske i transformacijske procese u Hrvatskoj, Crnoj Gori i Srbiji (Edmunds, 2005., 2007.)
 - e) *Strateški pregled obrane* (SPO), koji je izradilo Ministarstvo obrane i Oružane snage, bio je prvo nastojanje da se na cjelovit način sagledaju svi aspekti koji utječu na obrambeni sustav, od analize prijetnji, potrebnih sposobnosti do raspoloživih resursa. Ključni rezultat strateškog pregleda obrane bila je *nova struktura snaga* postavljena na racionalnoj i realnoj osnovi primjerenoj potrebama i mogućnostima države.
 - f) Strateški pregled obrane zacrtao je novi smjer razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske, a to je napuštanje koncepta individualne obrane i usvajanje koncepta kolektivne obrane i sigurnosti. Polazeći od *sigurnosne prosudbe* prema kojoj je u tom trenutku vjerojatnost konvencionalnog napada na Republiku Hrvatsku bila vrlo mala, na strukturiranje i dimenzioniranje Oružanih snaga, pored temeljne misije zaštite suvereniteta, teritorijalne cjelovitosti i obrane, primjereno su utjecale i ostale *misije*, kao što su: sudjelovanje u operacijama odgovora na krize u inozemstvu (mirovne i humanitarne operacije), sudjelovanje u mjerama izgradnje sigurnosti i povjerenja, kao i pomoć civilnim institucijama u zemlji.
 - g) Nove misije i zadaće Oružanih snaga, kao što su sudjelovanje u operacijama odgovora na krize izvan nacionalnog teritorija, uključujući i borbu protiv međunarodnog terorizma, zahtijevale su potpuno *novi profil vojnih sposobnosti*, a to znači pravodobnu raspoloživost snaga, sposobnost zapovijedanja i nadzora, sposobnost iskorištavanja informacijskog prostora, sposobnost razmjешtanja snaga i mobilnost u području operacija, učinkovitost u

angažiranju snaga, održivost i sposobnost izvođenja dugotrajnih operacija, te sposobnost preživljavanja i zaštite snaga.

- h) U području međunarodne sigurnosti, odlučeno je da Oružane snage Republike Hrvatske aktivno sudjeluju u misijama odgovora na krize u inozemstvu pod okriljem međunarodnih organizacija i saveza. To je postala vrlo značajna aktivnost Oružanih snaga u procesu izgradnje sigurnosti i povjerenja, kako na globalnoj tako i na regionalnoj razini.
- i) Kao jedan od najvažnijih ciljeva državne politike tada je naglašeno nastojanje da u razdoblju od 2006. do 2010. godine Republika Hrvatska postane članica NATO-a i EU-a. U potpori dostizanja tog cilja naglašeno je da će Oružane snage razvijati sposobnosti nužne za ispunjenje uvjeta članstva. Bilo je planirano da se glavna nastojanja usmjere na postupno povećanje doprinosa zajedničkim operacijama odgovora na krize u inozemstvu, prvenstveno u sklopu UN-a, NATO-a, EU-a (Matika, 2006.:11-19).

Istodobno je bilo planirano da se transformacija Oružanih snaga nastavi na način da se povećaju ukupne sposobnosti za sudjelovanje u međunarodnim vojnim operacijama. Bilo je planirano i da se u razdoblju od 2011. do 2015. godine održi dostignuta kvantitativna razina sudjelovanja u međunarodnim vojnim operacijama, uz istodobno proširivanje spektra operacija u kojima će Oružane snage moći sudjelovati.

ISTRAŽIVAČKI NAPORI

Ministarstvo obrane Republike Hrvatske posvećivalo je 1990-ih godina prošlog stoljeća posebnu skrb znanosti i istraživanju znajući da su to pokretači razvoja i modernizacije obrambenog sustava Republike Hrvatske i njezinih Oružanih snaga (Matika, 2010.:22-26). U tom kontekstu usklađivanje, usmjeravanje, podupiranje i promicanje znanstveno-istraživačke i razvojne djelatnosti za potrebe sustava obrane provodilo se u više ustrojbenih cjelina. Od 1991. do 1994. godine provodilo se u Upravi za strateška istraživanja obrane (USIO), nadalje od 1993. do 1998. godine kroz Vojno-tehnički savjet (VTS), te od 1994. do 1996. godine u Centru za strateška istraživanja obrane (CSI). Godine 1998. ustrojen je Institut za obrambene studije, istraživanje i razvoj (IOStIR), a od 2002. godine pa do danas on nosi naziv Institut za istraživanje i razvoj obrambenih sustava (IROS). Odlukom predsjednika Republike o Osnovama ustrojstva Ministarstva obrane Republike Hrvatske od 8. prosinca 1997. godine ustrojen je Institut za obrambene studije, istraživanje i razvoj. Kao ustrojstvena cjelina Ministarstva obrane, institut je preuzeo dio djelatnosti Vojno-tehničkog savjeta kao i Laboratorija za strateško planiranje, modeliranje i simulaciju koji je bio osnovan potkraj 1996. godine, a temeljem Sporazuma između Ministarstva obrane i tadašnjeg Ministarstva znanosti i tehnologije o zajedničkoj suradnji na znanstvenim, istraživačkim i razvojnim projektima od koristi za znanost i obranu. Najvažniji proizvodi iz tog vremena djelovanja Laboratorija bili su digitalni trenažeri, digitalni

pultovi, te simulatori za obuku operatera digitalnih lansera protuoklopnih vođenih raketa druge generacije.

Novoustrojeni IOSTIR ostvarivao je suradnju sa sveučilištem, fakultetima i drugim institutima, te je provodio znanstveno-istraživačke i druge projekte u onim područjima koja nisu bila razvijena ili se nisu provodila u prije spomenutim institucijama. Tu su se provodila primijenjena istraživanja u području strategijskog odlučivanja i upravljanja, kao i razvoja oružnih sustava, naoružanja i vojne opreme. Neki od takvih projekata bili su: razvoj taktičkih simulacija, izrada simulatora za ispitivanje protuoklopnih vođenih raketnih sustava druge generacije, razvoj upravljanja slijednih sustava s elastičnim prijenosom, razvoj aerodinamičnih modela raketa i mjerenje momenta tromosti raketa, zatim zaštita protuoklopnih vođenih raketnih sustava od ometanja, razvoj digitalnog pulta vođenja protuoklopnih raketa i slično.

Osim primijenjenih istraživanja i razvoja, u IOSTIR-u se razvijalo i znanstveno osoblje. Naime, Ministarstvo obrane u suradnji sa Sveučilištem u Zagrebu, a na inicijativu Vojno-tehničkog savjeta, još je u jesen 1994. godine osnovalo poslijediplomski studij Vođenje i upravljanje pokretnim objektima, a IOSTIR ga je nastavio voditi. Na tom studiju ukupno je obranjen 31 magistarski rad. Pod vodstvom znanstvenika IOSTIR-a obranjene su i dvije doktorske disertacije i 22 magistarska rada, objavljeno je niz znanstvenih radova u međunarodnim znanstvenim časopisima i prezentirano je više od dvadesetak znanstvenih radova na međunarodnim znanstvenim skupovima i konferencijama. Posebno je potrebno naglasiti da je u tom razdoblju skupina eksperata radila na razvoju moderniziranog protuoklopnog vođenog raketnog sustava druge generacije kroz znanstveno-istraživački projekt Digitalni lanser. Ovaj složen i multidisciplinarni znanstveno-istraživački projekt zahtijevao je sustavna znanja iz područja strojarstva (mehanika leta, aerodinamika, vođenje i upravljanje letom, vanjska balistika, raketni pogon i sl.), iz područja elektrotehnike (modeliranje i simulacije u stvarnom vremenu, digitalni procesori i razvoj višeslojnih tiskanih pločica), iz područja optoelektronike (IC senzori, optički dizajn i fizika atmosfere). Realizacijom ovog projekta podizala se i razina tehnologijske razvijenosti Republike Hrvatske. IOSTIR je izrađivao i obrambene studije, zatim tehničke i ekonomske ekspertize za potrebe tehničke modernizacije Oružanih snaga Republike Hrvatske. Glavne zadaće su se proširile i IOSTIR je bio zadužen za utvrđivanje smjernica i vođenje znanstveno-istraživačke djelatnosti, za planiranje, organiziranje i usklađivanje istraživačkog rada, te znanstveno usavršavanje djelatnika.

Uredbom Vlade Republike Hrvatske od 27. rujna 2002. godine IOSTIR prerasta u Institut za istraživanje i razvoj obrambenih sustava (IROS). Novom Uredbom Vlade Republike Hrvatske (NN br. 115/02), koja je i danas na snazi, IROS je upravna organizacija Ministarstva koja provodi, usklađuje i usmjerava znanstveno-istraživački rad u području obrambenih sustava, kao i znanstveno-istraživačke i razvojne djelatnosti u područjima koja su od primarnog značaja za sustav obrane, a nisu razvijena i ne provode se pri sveučilištima, fakultetima i znanstvenim institutima u Republici Hrvatskoj.

Ključne tematske cjeline na koje je IROS usmjerio svoj istraživački rad bile su: međunarodna sigurnosti i sigurnost Jugoistoka Europe, nacionalna sigurnost, obrambena politika, planiranje i upravljanje, vojna doktrina i školovanje, vojna tehnologija, borbeni sustavi, naoružanje i oprema i slično.

Važnost istraživanja

Istraživanje provedeno 2008. godine (Matika i Ogorec, 2008.:173-198) na temu pristupanja Republike Hrvatske NATO savezu u percepciji nevladinih udruga ukazalo je na potrebu još jednog vrlo važnog kontinuiteta, a to je potreba za organiziranim javnim raspravama i *javnim politikama* (Hill, 2010.:19-22). Civilno društvo i politička država postavljaju sustavu nacionalne sigurnosti zahtjeve i očekivanja glede uspješnosti izvođenja funkcija postizanja i održavanja sigurnosti, ali i zahtjev da se ta funkcija realizira u skladu sa zakonima i pravilima demokratskog političkog sustava. U slučaju neusklađenosti sustava nacionalne sigurnosti i njegove društvene okoline može doći do situacije u kojoj će prevladati ili zahtjevi sustava nacionalne sigurnosti ili njegove okoline. U oba slučaja nastaju negativne posljedice na području nacionalne sigurnosti određene države. Idealno rješenje tog problema bilo bi uravnoteženje vrijednosti i očekivanja, koje bi se temeljilo na postojanju povjerenja između javnosti, političke države i sustava nacionalne sigurnosti. Takvo povjerenje može se postići samo kada je djelovanje svih relevantnih sudionika javno, odgovorno i otvoreno stalnoj kritici i nadzoru (Tatalović et al., 2008.:25).

Empirijski pokazatelji stavova hrvatske javnosti svakako su važan čimbenik na uspostavljanju povjerenja između javnosti, političke države i sustava nacionalne sigurnosti. U tom kontekstu, u okviru projekta «Hrvatska vojska - hrvatsko društvo», provedena su terenskom usmenom anketom od 22. veljače do 9. ožujka 2008. godine, na nacionalnom reprezentativnom uzorku građana Republike Hrvatske, istraživanja stajališta hrvatske javnosti. Probabilistički izabrani, višestepno stratificiran uzorak činilo je 3420 odraslih stanovnika Republike Hrvatske. Teritorijalni plan uzorka temeljio se na administrativnoj podjeli na županije, te podjeli na razmjerno homogene regije. Realizirani uzorak obuhvatio je ispitanike iz 132 naselja, odnosno 221 lokacije. Tijekom provedbe istraživanja ukupno se kontaktiralo s 4842 osobe, od kojih su 1642 osobe odbile anketiranje. Na nacionalnoj razini veličina realiziranog uzorka dopušta procjenu populacijskih parametara s teorijskom pogreškom koja ne prelazi 2,2 posto, uz stupanj rizika u zaključivanju manji od 5 posto. Cilj istraživanja bio je prije svega stjecanje novih spoznaja o ulozi i statusu oružanih snaga u suvremenom društvenom kontekstu i uvid u odnose različitih društvenih skupina prema vojsci kao instituciji i kao društvenom sudioniku. Potpuno je razvidno da se analiza odnosa vojska - društvo temelji na multidisciplinarnom i interdisciplinarnom pristupu, poštujući postignuća znanstvenih disciplina kao što su sociologija, ekonomija, psihologija, politologija, antropologija itd. U tom kontekstu svakako je sociologija vojske kao disciplina značajno pridonijela znanstvenim spoznajama o odnosu vojske i društva (Žunec, 1998.; Smerić, 2005.).

Raspoloženje hrvatske javnosti obilježeno je postojanjem suprotstavljenih stajališta. To je jedna od bitnih odrednica ishoda procesa političko-vojnih integracija u koje je uključena i Republika Hrvatska (referendum o pristupanju NATO savezu nije proveden, a na referendumu o pristupanju Europskoj uniji odziv građana bio je manji od 50 posto i za ulazak je glasovalo 66 posto građana koji su izišli na referendum). Potpora javnosti iznimno je važna determinanta uspješnog sudjelovanja Oružanih snaga Republike Hrvatske u međunarodnim operacijama, čija se učestalost i opseg u predstojećem razdoblju povećavaju. Prema godišnjoj razmjeni informacija o obrambenom planiranju (Godišnja razmjena, 2011.) s Forumom za suradnju u području sigurnosti OESS-a, povećano je sudjelovanje u NATO-ovim mirovnim operacijama kroz dodatni angažman u okviru operacija ISAF-a. Oružane snage Republike Hrvatske u vojnim operacijama i misijama NATO-a i EU-a sudjeluju na više načina: svojim vojnicima i postrojbama (ISAF, KFOR, EU NAVFOR ATALANTA), pružanjem logističke potpore (ALTHEA), razmjenom informacija (Active Endeavour) ili posudbom/ustupanjem na korištenje svojih resursa (EULAX). Kroz tri rotacije (2010./2011. godina) u operaciji ISAF u Afganistanu sudjelovalo je 293/294/319 vojnika pripadnika OS RH.

Spomenuta angažiranost Oružanih snaga Republike Hrvatske u međunarodnim operacijama provodi se u praksi u skladu s načelima izgradnje obrambenog sustava sukladno demokratskim standardima i transparentnosti obrambene politike, planiranja i proračuna. *Obrambeno planiranje*¹ stoga mora uzeti u obzir stajališta hrvatske javnosti spram najistaknutijih prijetnji nacionalnoj sigurnosti Republike Hrvatske i spram najviše prihvaćenim zadaćama Oružanih snaga Republike Hrvatske, jer o proračunu vojske i njezinom angažmanu u međunarodnim operacijama i misijama odlučuju legitimno izabrani predstavnici građana Republike Hrvatske u Hrvatskom saboru. U tom pogledu Ministarstvo obrane Republike Hrvatske dužno je za prethodnu kalendarsku godinu predstaviti Hrvatskom saboru i dostaviti na usvajanje Godišnje izvješće o spremnosti obrambenog sustava, provođenju kadrovske politike i ukupnom stanju u Oružanim snagama Republike Hrvatske, s izvješćem o stanju obrambenih priprema. Tako primjerice u izvješću za 2010. godinu koje je usvojio Hrvatski sabor stoji: „Izvješće predstavlja Hrvatskom saboru, ali i cijeloj hrvatskoj javnosti, način na koji obrambeni sustav funkcionira, sposobnosti koje razvija i način na koji ispunjava svoju društvenu ulogu te raspolaže sredstvima koja su mu povjerenjena.“ Mišljenje hrvatske javnosti o spomenutim pitanjima (najistaknutije prijetnje i najviše prihvaćene zadaće) važan je čimbenik i u oblikovanju civilno-vojnih odnosa,

¹ Obrambeno planiranje dijeli se u tri razine: strateško planiranje u okviru kojega tijela zakonodavne i izvršne vlasti dokumentima najviše razine definiraju sigurnosne i obrambene zahtjeve i načine osiguravanja sigurnosnih i obrambenih potreba, razvojno planiranje unutar kojega se dugoročnim i srednjoročnim okvirima kreiraju izgradnja, razvoj i održavanje personalnih i materijalnih obrambenih sposobnosti, te operativno planiranje unutar kojega se upravlja ljudskim i materijalnim resursima u cilju što potpunijeg i konzistentnijeg ostvarivanja strateškog i razvojnog planiranja. Glavni akteri procesa obrambenog planiranja su: predsjednik Republike i vrhovni zapovjednik OS RH, Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo obrane i Glavni stožer OS RH-a. Vijeće za obranu razmatra temeljne dokumente vezane za obrambeno planiranje, i razmatra rad dijela državne vlasti i lokalne samouprave u području obrane, te prati provedbu reformi obrambenog sustava.

povjerenja u oružane snage kao društvene institucije i institucije od nacionalnog ponosa. Usporedba s rezultatima istraživanja „povjerenja Europljana u 16 institucija“ provedenim 2000. godine u zemljama Europske unije (Eurobaromet 54.1; vidi: Manigart, 2001.:9; Manigart, 2003.:327) upućuju na zaključak o razmjerno visokom stupnju podudarnosti procjene hrvatske i (nacionalnih) javnosti zemalja Zapada (Franc et al., 2010: 51).

Hrvatska javnost najistaknutijim prijetnjama nacionalnoj sigurnosti Republike Hrvatske doživljava *nevojne prijetnje* (Smerić et al., 2009.:371-385; Matika, 2009.:355-367). Međutim u komparativnom kontekstu prijetnja izravnog oružanog napada druge države svrstana je u skupinu umjerenih prijetnji i nije procijenjena kao zanemariva. Iako tradicionalnu vojnu prijetnju hrvatska javnost ne smatra najistaknutijom, uloga OS RH doživljava se i nadalje važnom (Matika, 2009:73). Utvrđenu konfiguraciju doživljava prijetnji u hrvatskoj javnosti (prema Franc et al., 2010:46), karakterizira „tipološka raznovrsnost, što je svojevrsni indikator kompleksnosti sigurnosnih rizika kao obilježja posthladnoratovskog geopolitičkog, ali i aktualnog socijalnog ambijenta. Spomenuti nalaz objašnjava recentno iskustvo agresije na zemlju za Domovinskog rata, ali i aktualne geopolitičke okolnosti i zbivanja u regiji“.

U tablicama 1. i 2. prikazane su najviše prihvaćene odnosno najmanje prihvaćene zadaće OS RH sukladno provedenom istraživanju u projektu «Hrvatska vojska - hrvatsko društvo»

Tablica 1. – Najviše prihvaćene zadaće OS RH

Zadaća	Prihvaćenost
Zaštita i obrana državnog teritorija	93,5 %
Pružanje pomoći u slučaju civilnih katastrofa i nesreća u zemlji	91,6 %
Borba protiv terorizma usmjerenog prema RH	90,3 %
Sudjelovanje u neborbenim operacijama - pružanje pomoći u slučaju civilnih katastrofa i nesreća u inozemstvu	85,8 %
Pružanje humanitarne pomoći i pomoći u razvoju u inozemstvu	82,2 %
Sudjelovanje u međunarodnim operacijama održavanja mira	69,5 %

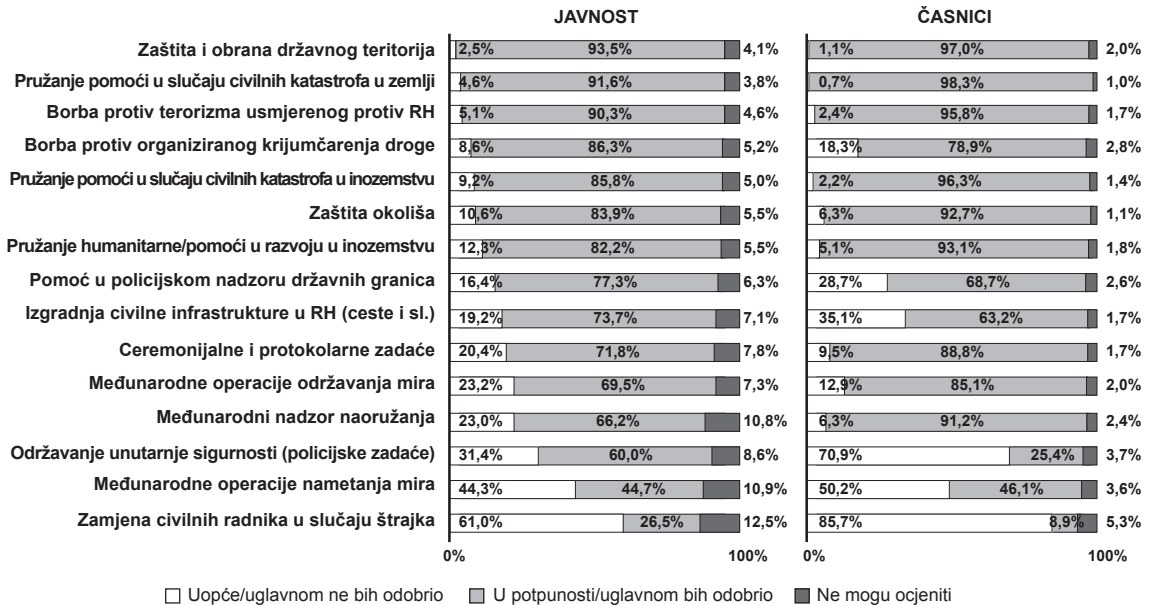
Tablica 2. – Najmanje prihvaćene zadaće OS RH

Zadaća	Prihvaćenost
Sudjelovanje u operacijama nametanja mira	44,7 %
Zamjena civilnih radnika u slučaju štrajka	26,5 %

Dobiveni rezultati istraživanja (Matika, 2009.:335-367) u pogledu sudjelovanja u međunarodnim vojnim misijama (operacijama) ukazuju da sudjelovanje pripadnika OS RH uživa potporu građana Republike Hrvatske i to misije pod zapovjedništvom UN-a (46,9 %) i NATO-a (43,9%). Takvu potporu hrvatska javnost ne iskazuje sudjelovanju OS RH u misijama savezničkih koalicija izvan UN-a ili NATO-a, naime sudjelovanje u takvim misijama ne bi odobrilo 49,1 posto građana, a potporu bi im pružalo 26 posto građana. Usporedba rezultata istraživanja otkriva visok stupanj podudarnosti stajališta hrvatske javnosti i časnika OS RH kada je riječ o najviše i najmanje prihvaćenim zadaćama oružanih snaga (Franc et al., 2010.:48).

U pogledu časnika OS RH potporu misijama pod zapovjedništvom UN-a daje 86,9 posto, a potporu misijama pod zapovjedništvom NATO-a njih 77,3 posto. Gotovo dvije trećine časnika (64,21%) ne bi odobrilo sudjelovanje u misijama savezničkih koalicija izvan UN-a ili NATO-a, a potporu bi pružilo njih 24,2 posto. Dosadašnje sudjelovanje OS RH u međunarodnim vojnim misijama natpolovična većina građana procjenjuje uspješnim (54,2%), ni uspješnim, ni neuspješnim nešto manje (22,8%), a tek manji dio drži ih neuspješnima (6,9%). Provedena istraživanja jasno su pokazala da hrvatska javnost pruža razmjerno najviši stupanj potpore sudjelovanju OS RH u neborbenim misijama pod zapovjedništvom UN-a i/ili NATO-a, a dosadašnje sudjelovanje u misijama takvog tipa pretežito ocjenjuje uspješnima. Stajališta časnika OS RH o istraženim temama u većini slučajeva se podudaraju sa stajalištima hrvatske javnosti, što ide u prilog pretpostavci o razmjerno *visokoj razni legitimnosti* dosadašnjeg međunarodnog angažmana OS RH. Na slici 1. prikazana je prihvaćenost zadaća OS RH sukladno provedenim istraživanjima.

Prihvaćenost zadaća OS RH



Javnost - najprihvaćenije zadaće: zaštita i obrana državnog teritorija, pružanje pomoći u slučaju civilnih katastrofa u zemlji, borba protiv terorizma usmjerenog protiv RH

Slika 1. - Prihvaćenost zadaća Oružanih snaga Republike Hrvatske (Smerić T., 2010.)

Usporedba s rezultatima istraživanja „mišljenja o ulogama vojske“ provedenog u zemljama Europske unije 2000. godine (Eurobarometar 54.1; vidi Manigart, 2001.:7; Manigart, 2003.:330) otkriva visok stupanj podudarnosti stajališta hrvatske i „prosječne“ europske javnosti kada je riječ o najviše prihvaćenim zadaćama oružanih snaga.

Uzimajući u obzir prije spomenute reformske napore i stavove hrvatske javnosti ministar obrane u srpnju 2011. godine donio je odluku o viziji, misiji i ključnim ciljevima Ministarstva obrane. U spomenutoj odluci vizija je Ministarstva izgradnja sposobnog i djelotvornog obrambenog sustava integriranog u sustav nacionalne sigurnosti i kolektivne obrane koji je primjeren potrebama, sigurnosnom okružju i raspoloživim resursima Republike Hrvatske. U odluci se jasno prepoznaje misija Ministarstva obrane, dane su vrijednosti i načela kojima se treba voditi u procesu planiranja odnosno dani su ključni ciljevi daljnjeg razvoja:

- *Misija* je obrana Republike Hrvatske, njezinih saveznika i interesa Republike Hrvatske od sigurnosnih ugroza, kao i doprinos u izgradnji mira i sigurnosti

- u svijetu odnosno potpora civilnim institucijama u kriznim i hitnim situacijama.
- *Vrijednosti i načela* kojima se treba voditi su znanje i izvrsnost, odgovornost, stalan profesionalni razvoj, iskrenost i domoljublje, odnosno profesionalnost, racionalnost, učinkovitost, interoperabilnost, transparentnost, postupnost, kontinuiranost i prilagodljivost, proaktivnost, te primjerenost sredstava i instrumenata.
 - *Ključni ciljevi* koje se žele ostvariti su: uspostavljanje ciljane organizacije, opremanje OS RH potrebnim naoružanjem i vojnom opremom, jačanje sudjelovanja u međunarodnim operacijama, uspostava ciljanog sustava obuke i izobrazbe, prilagodba zakonske i druge regulative novom obrambenom konceptu, te usvajanje potrebnih doktrinarnih dokumenata, popuna OS RH dragovoljcima (dragovoljnim ročnicima i pripadnicima ugovorne pričuve), realizacija planiranog razmještaja postrojbi u modernim objektima i cjelokupno zbrinjavanje suvišnog, zastarjelog i neispravnog naoružanja i vojne opreme.

NOVA SIGURNOSNA PARADIGMA

Postavlja se pitanje kako odgovoriti na novu sigurnosnu paradigmu? Nova sigurnosna paradigma i članstvo Republike Hrvatske u NATO-u postavilo je niz novih obveza pred obrambeni sustav, a posebno realizaciju „ciljeva snaga“ (*Force Goals*). Stoga se pojavila i potreba za redefiniranjem temeljnih strateških dokumenata vezanih za sigurnosnu i obrambenu politiku Republike Hrvatske, a među inima i Strateškog pregleda obrane iz 2005. godine. Osnovne karakteristike međunarodnog sigurnosnog okruženja na početku 21. stoljeća postaju brzina promjena, nepredvidivost i raznovrsnost sigurnosnih rizika. Problem sigurnosti je definitivno globaliziran nakon 11. rujna 2001. godine stvaranjem Antiterorističke koalicije, čiji je član i Republika Hrvatska. Uz problem transnacionalnog terorizma, demokratski svijet susreće se i s drugim sigurnosnim izazovima na globalnoj razini: širenjem oružja za masovno uništenje, lokalnim i regionalnim nestabilnostima, nekontroliranim migracijama, organiziranim kriminalom i ugrožavanjem puteva opskrbe. Zbog navedenih razloga, područje obrane postalo je mnogo šire od tradicionalne paradigme po kojoj se država brani od napada izvana. Novi sigurnosni izazovi nameću potrebu angažiranja oružanih snaga, ne samo izvan državnih granica i granica obrambenih saveza, već i alternativne pristupe sigurnosti, odnosno one koji nude drugačija sredstva za postizanje sigurnosti (Collins, 2010.:16). Zato je ispravno postaviti pitanje: *kako razviti i tehnički modernizirati oružane snage kako bi bile sposobne odgovoriti izazovima i prijetnjama nekonvencionalne i netradicionalne prirode u okviru gospodarskih i financijskih potencijala i mogućnosti države?* (Matika, 2008.:37)

U tablici 3. prikazano je kretanje BDP-a, državnog i obrambenog proračuna od 2006. do 2010. godine u milijunima kuna. Može se uočiti da je udio obrambenog

proračuna u državnom proračunu smanjen sa 4,29 na 3,91 odnosno za jedan postotni bod, dok je udio obrambenog proračuna u BDP-u 1,43 posto, a standard se kreće od 1,8 do 2 posto.

Tablica 3. - Kretanje BDP-a, državnog i obrambenog proračuna od 2006. do 2010. godine (Godišnja razmjena informacija sukladno članku 15. Bečkog dokumenta 1999. (2011.) – prilog 4.)

Godina	BDP	Državni proračun	Obrambeni proračun	Udio u BDP-u (%)	Udio u državnom proračunu (%)
2006.	286.341	97.858	4.200	1,47	4,29
2007.	314.223	111.051	4.452	1,42	4,01
2008.	342.159	118.584	5.590	1,63	4,71
2009.	333.063	120.191	5.116	1,54	4,26
2010.	331.498	121.442	4.743	1,43	3,91

Planiranje snaga

U odgovoru na prije spomenuto pitanje potrebno je osvrnuti se ponajprije na pojam *planiranje snaga* (Lloyd i Castle, 2004.). Tu se ne razmatra planiranje uporabe snaga vezano za određene kampanje ili operacije, iako se postojeće snage, scenariji i razmatranja operativnih planera uzimaju u obzir. Strukturiranje, moderniziranje i reorganiziranje snaga je skup i dugotrajan proces, i zato kod *planiranja snaga*, postojeći problemi, protivnici, sigurnosni izazovi i prijetnje *nisu primarni fokus*, već se najviše energije troši na *pronalaženje odgovora kako unaprijediti postojeće sposobnosti i strukturirati snage* za ugroze i izazove koji tek dolaze. U tablici 4. opisana je razlika između planiranja snaga i operativnog planiranja.

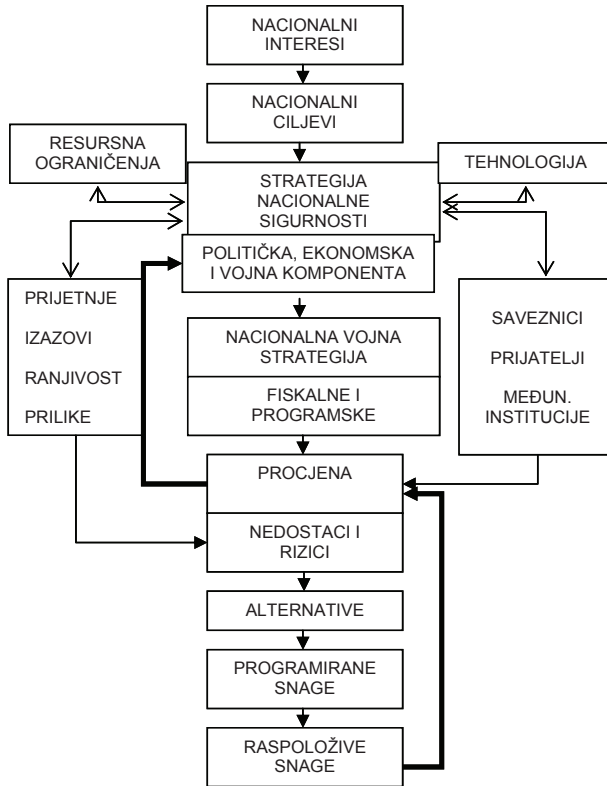
Tablica 4. - Usporedba planiranja snaga i operativnog planiranja (Hranj i Matika, 2008.).

	<i>Planiranje snaga</i>	<i>Operativno planiranje</i>
Cilj	Strukturiranje snaga	Uporaba snaga
Orijentacija	Globalno/regionalno	Operativni teatar/lokalno

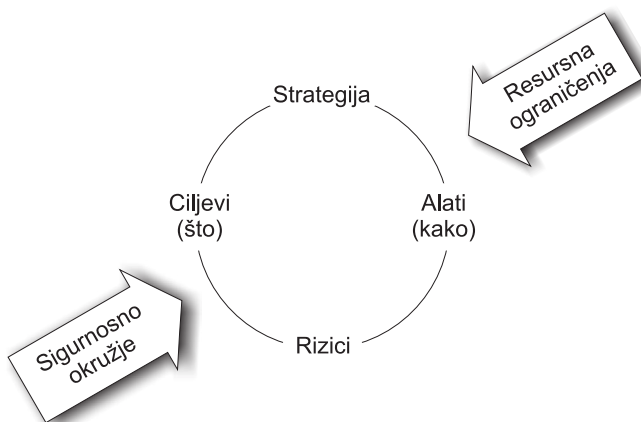
	<i>Planiranje snaga</i>	<i>Operativno planiranje</i>
Ulazne postavke	Buduće snage Buduće (procijenjeno) okružje Nove strategije i alternative Novi izazovi i rizici	Trenutačne snage Trenutačno okružje Trenutačna strategija Postojeći izazovi i rizici
Izlaz (rezultat)	Razvoj snaga Planirane snage Programirane (optimalne) snage Inovacije i unapređenja	Uporaba snaga Planovi operacija Ratni planovi
Naglasak	Modernizacija Buduća struktura snaga Istraživanje i razvoj	Uporaba snaga Trenutačna spremnost Održivost
Vremenska perspektiva	Dugoročno	Kratkoročno

Kod razmatranja sigurnosnog okružja i strukture snaga postoji više konceptualnih pristupa. Međutim, gotovo svi polaze od analize nacionalnih interesa i ciljeva, procjavanja sigurnosnog okružja s ugrozama, izazovima i trendovima, do razmatranja strategijskih opcija, uzimajući u obzir političke, kulturne, informatičke i tehnološkijske trendove, raspoložive resurse i ekonomske pokazatelje, pa do definiranja strateškog koncepta i planiranja. Kao jedan od mogućih pristupa pri razmatranju okvira strateškog planiranja može poslužiti model koji je u svom članku "Model za strategiju i planiranje snaga" uporabio Richmond M. Lloyd, (slika 2.). Autor okvir modela dijeli na dva osnovna dijela: strategijski izbor (na vrhu) i izbor snaga (na dnu). Strategijski izbor uključuje definiranje nacionalnih interesa, nacionalnih ciljeva i nacionalne sigurnosne strategije s njezinim političkim, ekonomskim i vojnim komponentama. Nužno je obaviti procjenu sigurnosnog okružja s pripadajućom procjenom prijetnje, izazova, ranjivosti i prilika, te s očekivanom ulogom saveznika, prijatelja i međunarodnih institucija. Resursna ograničenja i raspoloživa tehnologija također će znatno utjecati na način na koji će se ostvarivati nacionalni ciljevi i štititi nacionalni interesi

Nešto drukčiji pristup imala je grupa autora Bartlett, Holman i Somes koji u članku "Umjetnost strategije i planiranja snaga" ističu dinamiku cjelokupnog procesa planiranja snaga i interaktivne odnose između pojedinih faza toga procesa, slika 3.



Slika 2. - Lloydov model planiranja snaga (Lloyd, 1997.:3)



Slika 3 - Bartlettov model planiranja snaga (Bartlett, Holman & Somes, 1995:18)

Njihov je pristup manje formalan i linearan, te naglašava kompleksnost cjelokupnog procesa. Nažalost, ne postoji "ispravan" ili ispravniji model koji bi jednoznačno definirao proces planiranja snaga. Spomenuti teorijski pristupi jednostavno ističu kompleksnost procesa i potrebu da se u obzir uzmu brojne varijable te da se one racionalno razmatraju u međusobnoj interakciji. Međutim, realni problem i specifičnosti svake države dovode do većih ili manjih razlika u pristupima procesu planiranja snaga. Različiti pristupi vojnih planera i stratega u praksi razlikuju se donekle ovisno o pojedinim elementima koji su više istaknuti.

Izbor najbolje opcije

Izbor najbolje opcije u pogledu strategije i snaga može biti težak i dugotrajan proces. Stratezi i vojni planeri moraju razmatrati brojne međunarodne i domaće čimbenike, uključujući političke, ekonomske, upravne i vojne. Pritom više ideja, koncepata, opcija i različitih mišljenja može biti zbunjujuće, posebno ako ne postoji dogovoreni okvir za sustavno promišljanje strateških pitanja u državi.

Planiranje podrazumijeva pripremanje za budućnost, uz visoku razinu neizvjesnosti i prostora za nesporazume i neslaganja oko najpovoljnije strategije te strukture, organizacije i opremanja snaga. Jednoznačni i "točni" odgovori uglavnom ne postoje. Mjerodavne institucije izvršne vlasti u državi (uglavnom unutar ministarstava) obično razvijaju i propisuju određene procedure i procese koji bi trebali povezati zadaće i resurse sa strukturiranjem i opremanjem snaga. Međutim, u svakodnevnoj dinamici i rutini, uz neizostavne političke kompromise, često se te procedure formaliziraju, pri čemu se lako gubi iz vida *strateška cjelina problema*. Stoga je korisno povremeno se osvrnuti na teorijska razmatranja *modela planiranja snaga*. Ti modeli mogu poslužiti kao: smjernice za razvoj strategije i snaga, pomoć u procjeni argumenata stratega i planera, ili polazište za alternativne pristupe pitanju strukturiranja snaga. Nažalost, ne postoji "jedinствен" model koji bi jednoznačno definirao proces planiranja snaga.

Što podrazumijeva *strateški izbor* (ili pristup)? Podrazumijeva definiranje nacionalnih interesa, nacionalnih ciljeva i nacionalne sigurnosne strategije s njezinim političkim, ekonomskim, upravnim i vojnim komponentama. Nužno je obaviti procjenu sigurnosnog okružja s pripadajućom procjenom prijetnje, izazova, ranjivosti i prilika, te s očekivanom ulogom saveznika, prijatelja i međunarodnih institucija. Resursna ograničenja i raspoloživa tehnologija također će znatno utjecati na način na koji će se ostvarivati nacionalni ciljevi i štititi nacionalni interesi. U tablici 5. kratko su opisani određeni modeli strateškog planiranja snaga uz isticanje njihovih prednosti i nedostataka.

Tablica 5. – Modeli strateškog planiranja snaga (Hranj i Matika, 2008.).

Pristup	Ključni pokretači	Prednosti	Nedostaci
Od vrha prema dnu	interesi ciljevi strategije	sustavni fokus na ciljeve, sjedinjuje sve raspoložive instrumente državne moći	ograničenja se razmatraju u kasnijoj fazi, nedovoljno fleksibilno
Od dna prema gore	postojeće sposobnosti	praktičnost (fokus na postojeće snage, stvarni svijet), unapređuje postojeće snage	ističe sadašnjost u odnosu na budućnost, zanemaruje dugoročne analize i globalni pogled na okružje
Scenarij	određena situacija	uspostava jasnih prioriteta, razmatranje konkretnih snaga, strategijski potezi i sekvence jasno vezani uz razvoj situacije	nepredvidivost razvoja sigurnosne situacije, pretpostavke se mogu smatrati kao činjenice, često se planiraju "prošle" bitke, ograničena korist za dugotrajnije planiranje
Ugroze i slabosti	rizici, protivnici, vlastite slabosti	fokus na potencijalne protivnike, naglasak na potrebne sposobnosti	reaktivno, pretjerana ovisnost o kvantitativnim pokazateljima
Sposobnosti zadaće	funkcije i zadaće	prioriteti za temeljne sposobnosti, potencira vlastite kvalitete i ističe protivničke nedostatke	može zadržati stare sposobnosti, može zanemariti strategijske ciljeve
Osiguranje protiv najgoreg scenarija	minimizirati rizik	razvoj cijelog spektra sposobnosti, suočava se s nepredvidivošću okružja, omogućava fleksibilan odgovor	podcjenjivanje vlastitih sposobnosti, precjenjivanje protivnika, vrlo skupo
Tehnologija	dominantni sustavi	naglasak na znanju, kreativnosti, omogućava vojno-tehnološku prednost	potencijalno veliki troškovi za malu dobit, može podcijeniti ljudski faktor, neuravnotežen razvoj snaga
Resursi	proračun	obrana vezana za ekonomsku situaciju, traži određivanje prioriteta, inzistira se na proračunskoj disciplini	strategija, ciljevi, okruženje i ugroze postaju sekundarni u odnosu na financijske čimbenike, tendencija ravnomjernoj podjeli resursa, sukobi unutar sustava (borba za resurse)

Stvarni proces strateškog planiranja snaga neizbježno predstavlja kombinaciju nekoliko modela, pri čemu se mogu više ili manje isticati neki aspekti karakteristični za pojedine pristupe. U stvarnoj životnoj situaciji planeri snaga moraju uzeti u obzir trenutačno raspoložive snage, povijesni razvoj i iskustva, trenutačno, kao i projektirano, sigurnosno okruženje, političke smjernice (i političke compromise), raspoloživa sredstva, što sve, uz njihove vlastite profesionalne preferencije, utječe na uobličavanje konkretnog procesa strateškog planiranja snaga. Unatoč brojnim teorijskim razmatranjima i pokušajima znanstvenog opisivanja zakonitosti procesa definiranja strategije i planiranja snaga, on i dalje ostaje kompleksan proces, više vještina nego znanost.

Izrada strateškog pregleda obrane

Uvijek treba imati na umu da postoje različiti pristupi kod izrade strategije i donošenja odluke o strukturi snaga. Različiti pristupi otvaraju nove mogućnosti i uvode nove opcije, što u konačnici može samo dovesti do kvalitetnijih rješenja i olakšati donošenje odluke kod planiranja, odabira strategije i strukture snaga. U novonastalim situacijama kada dolazi do znatne promjene jedne (ili više) varijabli koje ulaze u „crnu kutiju“ strategije (primjerice proračun), a da bi strateško planiranje snaga bilo u skladu s novom varijablom, najčešći pristup je *izrada strateškog pregleda obrane*. Razmatranje otpočinje od zadaća koje iz te strategije proizlaze za obrambeni sustav, a tom se prilikom iznova prolazi kroz proces strukturiranja snaga. Primjerice, u slučaju smanjenja proračuna za obranu, može doći do povećanja ranjivosti (zemlja dopušta veću razinu ranjivosti na određene prijetnje) jer su nedovoljna sredstva za opremanje i razvoj. U tom slučaju vrijedi načelo *prihvatljivog rizika*. To je ona razina rizika koju je država spremna sebi dopustiti u određenim uvjetima prijetnje i ranjivosti, te s određenom razinom ulaganja resursa. Ulaganje koje bi išlo ispod te razine ne bi bilo dovoljno za sučeljavanje s prijetnjom. S druge strane, ulaganje koje bi išlo iznad te razine bilo bi opterećenje za stabilnost države.

Političke izjave (pogotovo neodgovorne) mogu imati značajan utjecaj na strategiju i strateško planiranje. Izjave o nacionalnoj sigurnosti i obrani moraju biti popraćene odgovarajućim proračunskim izdvajanjima, tako primjerice izjave o “modernim i učinkovitim oružanim snagama” moraju biti popraćene odgovarajućim proračunskim sredstvima koja će omogućiti modernizaciju i veću učinkovitost. Izjave o “aktivnom sudjelovanju” moraju biti popraćene odgovarajućim razumijevanjem potreba i zahtjeva oružanih snaga. Takve će izjave, popraćene odgovarajućim *pokazateljima proračunskih izdvajanja*, prisiliti provoditelja takvih odluka na odgovoran odnos prema proračunu i financijskom menadžmentu. Jasne izjave o zahtjevima prema obrani, resursima koje je država spremna u tu svrhu izdvojiti, kao i o drugim varijablama strateškog procesa planiranja, dovest će do toga da planiranje postane realno, a projekti izvodljivi i dohvatljivi. I ne manje važno, umanjit će se sklonost partikularnim interesima i rješenjima.

Bitno je naglasiti da je cjeloviti i neovisni analitički proces strateškog planiranja poželjan i od strane nevladinih institucija, (ali ne i nužan) posebno kod procjenjivanja svih zahtjeva za trošenje novca poreznih obveznika u području obrane. To samo pridonosi transparentnosti procesa i proširuje mogućnost da se javnost uključi u ove važne procese strateškog planiranja obrane i strateškog odlučivanja.

STANJE

Stanje u granama Oružanih snaga Republike Hrvatske na početku procesa dugoročnog obrambenog planiranja (2006. godina) bilo je sljedeće:

- *Pješačko naoružanje* na uporabi u oružanim snagama većinom je bilo istočnog podrijetla, a samo je manji dio nabavljen iz ostalih izvora. Prosječna starost je veća od dvadeset godina. Raspoloživo naoružanje propisno je bilo skladišteno i održavano i većinom je bilo u ispravnom stanju. Količine ispravnog naoružanja u oružanim snagama zadovoljavaju potrebe, a prioritet je bio dat opremanju novim pješačkim oružjem i opremom za postrojbe predviđene za upućivanje u međunarodne vojne operacije,
- *Topničko oružje* bilo je različitih kalibara (105, 122, 130, 152 i 155 mm). Većina tog oružja bila je pri kraju životnoga vijeka zbog starosti i intenzivnog korištenja tijekom borbenih djelovanja.
- *Sredstva protuoklopne borbe* na uporabi u oružanim snagama isto su tako bila većinom istočnog podrijetla i dijelom su bila zastarjela. Postrojbe oružanih snaga raspolagale su sa 110 komada protuoklopnih vođenih raketnih sustava malog dometa do 2,5 kilometra, nisu posjedovale rakete srednjeg dometa za vođenje protuoklopne borbe na daljinama do četiri kilometra, a količina trenažera i simulatora bila je nedovoljna za potrebe obuke operatora. Protuoklopne postrojbe oružanih snaga nisu bile potpunje adekvatnim brojem ručnih laserskih daljinomjera, a postrojbe gardijskih brigada nisu imale u svom sastavu dostatan broj termovizijskih uređaja za motrenje i vođenje,
- *Sredstva oklopnitva* činio je glavni tenk M-84, tenkovi T-55, tenkovi za potporu bazirani na tenku T-55, oklopljeno borbeno vozilo BVP M-80A kao i manji broj drugih borbenih oklopnih vozila različitih tipova, koje karakterizira velika starost i složeno održavanje. Glavni tenk M-84 zadovoljavao je potrebe oružanih snaga, te je bilo planirano da će do kraja planskog razdoblja biti moderniziran. Tenkovi T-55 u svim su inačicama bili dotrajali, a tenkovi za potporu bazirani na tenku T-55 nisu bili pogodni za potporu tenkovima novije generacije. Mehanizirano pješaštvo kopnene vojske bilo je opremljeno borbenim vozilom BVP M-80A koje je djelomično zadovoljavalo potrebe oružanih snaga. No, oružane snage nisu raspolagale suvremenim oklopnim vozilima na kotačima i prioritet u opremanju oklopnim vozilima na kotačima odnosio se na opremanje postrojbi deklariranih za međunarodne vojne operacije,

- *Sredstva protuzrakoplovne obrane* koja su se nalazila u kopnenoj vojsci bila su protuzrakoplovni topovi kalibra 20 i 30, samohodni raketni sustavi S-10 CRO i S-10M, te laki prijenosni raketni sustavi „IGLA“ i „S-2M“. Samohodni raketni sustavi S-10 CRO i S-10M djelomično su bili ispravni. Kopnena vojska nije bila opremljena radarima za motrenje zračnog prostora i po pitanju nadzora zračnog prostora u cijelosti se oslanjala na ratno zrakoplovstvo i protuzračnu obranu.

Ratnu mornaricu karakterizirala je izrazita heterogenost brodova, ratne tehnike i opreme, kako prema namjeni i podrijetlu, tako i prema godinama starosti. Veliki dio opreme bio je tehnološki zastario, a neriješeni su bili i problemi redovnog i propisanog periodičnog održavanja. Ratna mornarica raspolagala je:

- raketama RBS-15 koje su bile temeljno naoružanje triju raketnih topovnjača (RTOP-11, 12 i 21) i s tri mobilna obalna lansera tih raketa,
- jednom podmornicom koja nije bila operativno uporabljiva. Ista je bila namijenjena za ofanzivno polaganja mina i prijevoz podvodnih diverzanata, a kako oružane snage nisu zadržale podmorničke sposobnosti, povučena je iz uporabe,
- brodovima-minopolagačima i postrojbom za vođenje protuminskog boja, sredstvima i opremom minsko-protuminskih ronitelja koja se mora planski obavljati, te dovoljnom vrstom i količinom sredstava za provođenje protudiverzantske zaštite.

Ratna mornarica nije raspolagala sredstvima za udare po ciljevima na obalnom rubu i u dubini kopna, niti je bila opremljena sredstvima za protuelektronička djelovanja. Naoružanja za protuzrakoplovni/proturaketni boj bilo je nedovoljno, kako po količini tako i po kvaliteti, i nije raspolagala sredstvima za provedbu protupodmorničkih djelovanja. Završena je bila gradnja malog protuminskog broda (MPMB) i on se nalazio u procesu superkolaudacije.

U ratnom zrakoplovstvu i protuzračnoj obrani, zrakoplovi koji su bili stavljeni izvan funkcije ili su otpisani, bilo je osam zrakoplova MiG-21 BISD i četiri zrakoplova MiG-21 UMD, koji su u operativnoj uporabi mogli ostati do 2010. godine, kada im istječe vijek uporabe. Svi ostali zrakoplovi istoga tipa bili su pričuva za održavanje letnosti operativnih zrakoplova. Sedam helikoptera Mi-24V stavljeno je izvan operativne uporabe i planirani su za otpis, zrakoplovi za početnu obuku UTVA-75 bili su planirani za održavanje po posebnom režimu i nakon nabave novih planiran je njihov otpis i stavljanje izvan uporabe.

Zrakoplovi kojima se raspolagalo i koji su stavljeni u plan modernizacije bili su: dvanaest zrakoplova MiG-21, a za obuku pilota raspolagalo se s dvadeset zrakoplova tipa PC-9 i PC-9M, jedanaest zrakoplova tipa UTVA-75 i osam helikoptera Bell-206B. U planovima nabave bili su: četiri namjenska aviona tipa Canadair CL-415 i jedan avion Air Tractor AT-802 za sudjelovanje u borbi protiv šumskih požara, transportni helikopteri povećat će se za 15 helikoptera koji će biti nabavljeni kroz rješavanje

klirinškog duga, tako da će flota helikoptera brojati ukupno 30 helikoptera tipa Mi-8, Mi-8 MTV1 i Mi-17V. Dva transportna zrakoplova AN-32B bila su djelomično modernizirana. Ostali zrakoplovi u evidenciji ratnog zrakoplovstva bili su neispravni i bez resursa za letenje te je prosuđeno da je njihovo održavanje neekonomično i bili su predloženi za otpis.

U razdoblju 2006.-2011. godine uslijedio je niz promjena kao produkt obrambenog sustavnog planiranja, a koje su detaljnije opisane u godišnjim izvješćima o spremnosti obrambenog sustava, provođenju kadrovske politike i ukupnom stanju u Oružanim snagama Republike Hrvatske s izvješćem o stanju obrambenih priprema u Republici Hrvatskoj za 2006., 2007., 2008., 2009. i 2010. godinu. U tijeku je finalizacija godišnjeg izvješća za 2011. godinu. Godišnjim izvješćem za 2011. godinu završava prvo srednjoročno razdoblje od pet godina obrambenog planiranja i realizacije postavljenih planova. U završnoj izradi su novi dokumenti srednjoročnog i dugoročnog obrambenog planiranja.

ZAKLJUČAK

Razvoj strateških dokumenata za potrebe obrambenog planiranja složen je i dugotrajan proces koji, s jedne strane, mora uzeti u obzir niz promjenljivih čimbenika i varijabli, a s druge strane biti metodološki konzistentan kako bi bio rezultat objektivno sagledanih činjenica. Važno je u tom pogledu voditi računa da je to i proces donošenja odgovarajućih političkih odluka (*policy-making process*) koji se u načelu dijeli na sljedeće faze (Tatalović et al., 2008.:26): a) identifikaciju problema, b) pripremu alternativnih rješenja problema i razmatranja iznesenih prijedloga (ministarstva, vlada, parlament), c) izbor između ponuđenih alternativnih rješenja, d) provedba odluka o rješenju problema (operacionalizacija) i e) evaluacija (vrednovanje) izvedbe. Pri iznalaženju najboljeg rješenja uvijek mora postojati više alternativa i modela strateškog planiranja snaga uz isticanje njihovih prednosti i nedostataka.

Obrambeno planiranje, stoga, neizostavno predstavlja kombinaciju nekoliko modela i pristupa koji uvode nove opcije koje će u konačnici dovesti da kvalitetnijih rješenja i olakšati odluke kod neposrednog planiranja, odabira strategije i strukture snaga. Taj proces mora biti otvoren i za nevladine institucije, jer se na takav način osigurava transparentnost procesa i proširuje mogućnost da se javnost uključi u ove važne procese strateškog planiranja obrane i strateškog odlučivanja (obrambeno planiranje).

Prema (Trapans, 2006.:197-218), tri čimbenika oblikuju transformaciju oružanih snaga: prvi je sigurnost u međunarodnom i regionalnom okruženju, drugi je obrambena i sigurnosna politika zemlje, i treći su vojni izdaci (proračun države i koliko je vjerojatno očekivati povećana ulaganja u vojsku u srednjoročnom razdoblju). Iako se spomenuta tri čimbenika prožimaju, ipak je u većini zemalja najvažniji posljednji čimbenik tj. proračun. U odnosu na prijašnje razdoblje kada su vojno-političke ambicije određivale transformacijske procese, a time i proračun vojske, danas je eko-

nomičnost i opravdanost vojnog angažmana odlučujući čimbenik o čemu odlučuje civilna vlast. Nestankom blokovske podjele i pod financijskim pritiskom, mnoge su zemlje smanjile svoje izdatke za vojsku i svoju brojčanu veličinu. To je učinila i Republika Hrvatska. Stoga sagledavajući tablicu 5. Modeli strateškog planiranja snaga, može se zaključiti da su temeljni pristup i ključni pokretač obrambenog planiranja u narednom planskom razdoblju *ograničeni resursi* i *proračun*. Dimenzioniranje obrane bit će vezano uz ekonomsku situaciju zemlje, tražit će se točno određivanje prioriteta i inzistirat će se na proračunskoj disciplini. Tendencija ravnomjerne podjele resursa dovest će do mogućih sukoba unutar sustava i borbe za „vlastite resurse“. No, iako strategija, ciljevi, okruženje i ugroze postaju ponekad sekundarni u odnosu na financijske čimbenike, nužno je raditi na ishodišnim dokumentima koji su temelj za sve ostale dokumente države povezane sa sigurnošću i obranom.

Ustrojavanje Oružanih snaga Republike Hrvatske kao jedne od formativnih institucija suvremene hrvatske države u ratnom je sukobu bilo obilježeno masovnim izravnim i neizravnim sudjelovanjem građana. Kako su se oružane snage transformirale, tako su se mijenjala i njezina institucionalna obilježja, pa time i referentna javna predodžba. Zasiurno je profesionalizacija i suspendiranje obaveznog vojnog roka, smanjivanje brojčanog sastava i proširenje spektra misija oružanih snaga bitno određivalo raspoloženje, ali je i dalje identitet Oružanih snaga Republike Hrvatske među građanima općenito pozitivno i blisko bio povezan s nacionalnim identitetom.

Suvremena društva pokazuju da se brojni odnosi oblikuju kroz svakodnevni život, pa tako i odnosi između društva i vojske, no ono što je po mišljenju autora važno (polazeći od teorijske osnove i rezultata istraživanja prezentiranih u ovom članu), da se vojni sektor u dugoročnim planovima razvoja svojih snaga afirmira kao partner u razvojnim društvenim procesima i kao dionik nacionalne strategije razvoja kroz znanje i nove tehnologije, potporu lokalnom razvitku i odlučnom doprinosu u zaštiti okoliša.

LITERATURA

- ***(2010.) Hrvatska vojska – hrvatsko društvo (http://iros.morh.hr/primijenjeni_RD)
- Collins, A. (ur.) (2010.) *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press.
- Barelett, H .C. – G .P. Holman – T.E. Somes (1995.) "The Art of Strategy and Force Planning". *Naval War College Review* 48(2):114-126.
- Edmunds, T. (2007.) *Security Sector Reform in Transforming Societies: Croatia, Serbia and Montenegro*. Manchester: Manchester University Press.
- Edmunds, T. (2003.) *Defence Reform in Croatia and Serbia-Montenegro*. Oxford: International Institute for Strategic Studies and Oxford University Press.

- Edmunds, T. – A. Bellamy (2005.) "Civil-Military Relations in Croatia: Politicisation and Politics of Reform". *European Security* 14(1).
- Franc, R. – A. Mišetić – S. Rihter – I. Rogić – T. Smerić – V. Šakić (2010.) *Hrvatska vojska – hrvatsko društvo*. Završna studija. Zagreb: Institut "Ivo Pilar".
- Godišnje izvješće o spremnosti obrambenog sustava, provođenju kadrovske politike i ukupnom stanju u Oružanim snagama Republike Hrvatske za 2010. godinu, s izvješćem o stanju obrambenih priprema u Republici Hrvatskoj za 2010. Godinu. Ministarstvo obrane RH.
- Godišnja razmjena informacija o obrambenom planiranju 2011. Forum za suradnju u području sigurnosti, OESS, temeljem članka 15. Bečkog dokumenta 1999. Ministarstvo obrane RH.
- Hill, M. (2010.) *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hranj R. – D. Matika (2008.) *Skripta Nacionalna sigurnost i obrana*. Zagreb: OS RH – Ratna škola „Ban Josip Jelačić“.
- Lloyd, M. R. – N. T.Castle (2004.) *Strategy and Force Planning*. Newport, Rhode Island: Naval War College Press .
- Lloyd, R. M. (1997.) "Strategy and Force Planning Framework". U: Lloyd, R. M. (ur.): *Strategy and Force Planning*. Drugo izdanje. Newport, Rhode Island: Naval War College.
- Maingart, P. (2001.) "Public Opinion on Defence Policy in the Countries of European Union". Rad je prezentiran na međunarodnom simpoziju "Public Opinion and European Defense", Bruxelles, 3.-4. travnja.
- Maingart, P. (2003.) "Restructuring of the Armed Forces". U: Caforio, G. (ur.): *Handbook of the Sociology of Military*. New York: Kluwer Academic – Plenum Publishers (str. 323-343).
- Matika, D. (2010.) „Istraživački sektor na primjeru Instituta za istraživanje i razvoj obrambenih sustava“. U: *Zbornik radova s radionica Projekta 'Hrvatska vojska – hrvatsko društvo'*. Zagreb: Institut društvenih znanosti «Ivo Pilar».
- Matika, D. – A. Srblić (2009.) „Nacionalna sigurnost i obrana Republike Hrvatske u euroatlantskom kontekstu“. U: Smerić, T. – G. Sabol (ur.): *Sigurnost i obrana Republike Hrvatske u euroatlantskom kontekstu*. Zagreb: Institut društvenih znanosti «Ivo Pilar».
- Matika, D. (2009.) „Nevojno ugrožavanje sigurnosti i suvremeni rat“. *Polemos* 12(24):61-77.
- Matika D. – M. Ogorec (2008.) „Pristupanje Republike Hrvatske NATO-u u percepciji nevladinih udruga“. *Društvena istraživanja* 17(1-2):173-198.
- Matika D. (2008.) „Sudjelovanje OS RH u međunarodnim vojnim misijama – stajališta hrvatske javnosti i časnika OS RH“. *Društvena istraživanja* 18(3):355-369.
- Matika D. (2008.) „Hrvatsko pridruživanje EU i NATO-u – sigurnosni aspekti“. U: Tatalović, S. (ur.): *Hrvatska i europsko sigurnosno okruženje*. Zagreb: Politička kultura.

- Matika, D. – M. Werhas (2008.) *Razvoj OS RH od osnutka do pristupanja NATO-u*. Studija. Zagreb: Ministarstvo obrane Republike Hrvatske - Institut za istraživanje i razvoj obrambenih sustava.
- Matika, D. (2006.) „U susret euroatlantskim sigurnosnim integracijama“. *Defendologija* 9(1-4):11-20.
- Pietz, T. – M. Remillard (2006.) *Defense Reform and Conversion in Albania, Macedonia and Croatia*. Geneva, Switzerland: Bonn International Center of Conversion and Geneva Center of Democratic Control of Armed Forces.
- Narodne novine* 33/02 i 115/02 (2002.). Službeni list Republike Hrvatske.
- Odluka o viziji, misiji i ključnim ciljevima* (2011.). Zagreb: Ministarstvo obrane Republike Hrvatske.
- Program Vlade RH 2003.-2007.* (2003.). Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Prosudba sigurnosnog okružja Republike Hrvatske* (2004./2005.). Zagreb: Ministarstvo obrane Republike Hrvatske.
- Smerić T. (2005.) *Sparta usred Babilona? - Sociologijski aspekti vojne profesije*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.
- Smerić, T. – A. Mišetić – G. M. Miletić (2008.) „Stajališta hrvatske javnosti i časnika Oružanih snaga Republike Hrvatske spram pristupanja Republike Hrvatske NATO-u“ *Društvena istraživanja* 18(3):371-391.
- Smerić T., (2010) *Prezentacija rezultata projekta „Hrvatska vojska – Hrvatsko društvo“, Stavovi javnosti spram OSRH i stavovi časnika(ca)*, Institut Ivo Pilar, Zagreb
- Tatalović S. – M. Bilandžić (2005.) *Osnove nacionalne sigurnosti*. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova - Policijska akademija.
- Tatalović, S. – A. Grizold – V. Cvrtila (2008.) *Suvremene sigurnosne politike*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.
- Trapans, J. A. (2006.) „Democracy, Security and Defence Planning“. U: Van Eekelen, W. F. –P. H. Fluri (ur.): *Defence Institution Building: A Sourcebook in Support of the Partnership Action Plan*. Vienna: National Defence Academy. str. 182-206.
- Žunec, O. (1998.) *Rat i društvo. Oglеди iz sociologije vojske i rata*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo.

CONTRIBUTION TO THE DEFINITION OF A METHODOLOGICAL APPROACH TO DEVELOPING STRATEGIC DOCUMENTS IN THE FUNCTION OF DEFENSE PLANNING

Dario Matika

Summary

The article presents a model of developing strategic documents for the purpose of defence planning. It provides a short outline of reform efforts, because stable and democratic countries are characterized by the continuity of reform efforts regardless current distribution of political power. It represents particular empirical results of researching the standpoints of Croatian public regarding the character of threats to national security of the Republic of Croatia as well as the participation of members of the Croatian Armed Forces in international military missions (operations). It is shown that the requirement for organizing public discussions and public policies is important for establishing trust among the public, political state and national security system of which defence planning is a component. In the light of new security paradigm and membership of the Republic of Croatia in NATO – Alliance, contemporary approach to planning forces, selection of the best option and drafting Strategic Defence Review are analyzed. The closing part emphasizes the importance of selection among several alternatives because it contributes to transparency of the process and expands the possibility that the public is included in these important processes of strategic planning and strategic decision making.

Keywords: defence planning, strategic documents, public, reforms, military peacekeeping missions.