

# KAKO PROMIŠLJATI STRATEGIJU U PODRUČJU SIGURNOSTI I OBRANE?

Stjepan Domjančić i Dijana Gracin \*

UDK: 355.02

355.4

355.45

327.5

Pregledni rad

Primljeno: 29. IV. 2016

Prihvaćeno: 16. 6. 2016.

## SAŽETAK

Pojam strategija razvio se u okviru vojne organizacije i odatle je ušao u druga područja djelovanja. Međutim, od sredine 20. stoljeća razumijevanje strategije, koje je oblikovano u poslovnom svijetu, sve češće ulazi u vojni, obrambeni i sigurnosni sektor i postaje utjecajnije i raširenije od tradicionalnog, izvornog razumijevanja strategije. Problem nastaje kad se alati razvijeni u okviru takvog shvaćanja strategije prenesu na područje obrane i sigurnosti jer u tom procesu dolazi do reduciranja onih aspekata koji se ne mogu brojčano izraziti.

Rad se posebno usredotočuje na konceptualizaciju strategije u području sigurnosti i obrane, naročito zbog redukcije poimanja strategije u tom području uslijed povećanja zanimanja za sigurnosne i vojne teme u suvremenim društvima (pitanje sekuritizacije), koje je obilježeno površnošću i dominacijom dnevnopolitičkih *inputa* zbog tradicionalno velike važnosti sigurnosnih tema za zajednicu te zbog niza neuspjelih pokušaja strateške konceptualizacije u području sigurnosti u Hrvatskoj.

U radu se daje kratak osvrt na pokušaje uobličavanja konzistentne teorije strategije preko prikaza *ends, ways, means* modela.

Na kraju rada dana je studija slučaja – donošenje hrvatskih strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, preko koje se dobro uočavaju slabosti recentne hrvatske prakse u donošenju strategija u području sigurnosti i obrane.

Ključne riječi: strategija, sigurnost, obrana, teorija strategije.

---

\* Dr. sc. Stjepan Domjančić (stjepan.domjancic@gmail.com) i dr. sc. Dijana Gracin (gdijana39@gmail.com) zaposleni su u Ministarstvu obrane Republike Hrvatske. Stavovi izneseni u radu osobni su stavovi autora i nemaju veze s institucijom u kojoj su uposleni.

## UVOD

Pojam strategija toliko je raširen u najrazličitijim djelatnostima da bi radi osiguranja potrebne razine razumijevanja značenja u kojemu se koristi bilo nužno, u svakom pojedinačnom slučaju, to izrijeком navesti. U Hrvatskoj enciklopediji navodi se kako je strategija u užem i izvornom smislu, znanje i vještina vođenja rata ili većih vojnih operacija; da se odnosi na stvarnu i potencijalnu uporabu oružane sile (proučava rat, vojne doktrine, naoružanje, logistiku, suparničke i druge oružane snage i sl.). Više autora dijele strategiju na kopnenu, pomorsku i zračnu (ponegdje i svemirsku), zatim na strategiju lokalnoga i ograničenoga rata, strategiju specijalnoga rata, nuklearnu strategiju, strategiju prvog udara, strategiju odvrćanja itd. Strategiju vezanu isključivo uz vojno područje mnogi autori nazivaju vojnom, kako bi ju razlikovali od opće strategije (naziva se još i globalnom, velikom, nacionalnom i sl.). Opća strategija djelatnost je državnog vodstva u određivanju i realizaciji težišnih ciljeva na važnim državnim područjima (gospodarskom, diplomatskom, vojnom, tehnološkom, kulturnom i dr.), a u kontekstu nacionalne sigurnosti. U tom je smislu vojna strategija segment opće strategije, tj. vještina primjene oružane sile radi ostvarenja postavljenih državnih ciljeva (ne isključivo vojnih, već i političkih, ekonomskih, diplomatskih i sl.). Neki autori rabe i pojam geostrategija, kao poveznicu geografskih činitelja i prostornih odnosa s (vojno) strateškim planiranjem, napose na široj regionalnoj ili globalnoj razini. Iz vojnog područja i državnštva, pojam strategije ušao je u niz ostalih društvenih područja, u kojima se strategija poistovjećuje s dugoročnim planiranjem i djelovanjem radi postizanja određenoga cilja (u tom se smislu strategija određuje kao ekonomska, politička, stranačka, izborna, tržišna, financijska i sl.). Pojedine države objavljuju godišnje strateške planove (opće i po pojedinim ministarstvima), kao polazni koncept za određivanje državnih interesa i njihovo ostvarivanje.

Dakle, pojam strategija vuče svoje porijeklo iz vojne organizacije i odatle je ušao u druga područja. Međutim, zanimljivo je kako od sredine 20. stoljeća razumijevanje strategije koje je oblikovano u poslovnom svijetu sve češće ulazi u vojni, obrambeni i sigurnosni sektor te takvo razumijevanje strategije postaje utjecajnije i raširenije od tradicionalnog, izvornog razumijevanja.<sup>1</sup> Dok se opća, velika strategija vezivala uz nacionalnu sigurnost i utvrđivanje ključnih interesa i ciljeva, dugoročno usmjerenih, nova, poslovno oblikovana strategija u području sigurnosti više se veže uz

<sup>1</sup> Primjerice, američki Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS) kao upravljačka tehnika razvijena sredinom 1960-ih, i primijenjena u obrambenom sektoru sa zadaćom povezivanja operativnih zahtjeva i financijskih pokazatelja, kopirana je širom svijeta, selektivno, pa i pogrešno interpretirana, a u nekim slučajevima od upravljačkog alata postala je zamjena za *policy* proces na strateškoj razini. Dobar primjer za potonje je implementacija elemenata PPBS modela u hrvatski obrambeni resor. U Hrvatskoj je takvo redukcionističko poimanje strateške konceptualizacije provedeno u cijelom javnom sektoru inauguriranjem tzv. strateških planova (regulirano Zakonom o proračunu), koji su „strateški“ samo po nazivu, a u suštini predstavljaju samo oblik proračunske klasifikacije.

kratkoročne ciljeve prvenstveno vezane uz planiranje i izvršavanje proračunskih sredstava. Budući da je strategija u poslovnom sektoru dominantno vezana uz položaj na tržištu i mogućnost povećanja profita, ona naglasak stavlja na mjerljivost ostvarenja ciljeva (povećanje udjela na tržištu, povećanje izvoza, rast produktivnosti, smanjenje troškova, rast dobiti i sl.). Prenošenjem alata razvijenih u okviru takvog shvaćanja strategije na područje obrane i sigurnosti (ili općenito javne uprave) dolazi do reduciranja svih aspekata koji se ne mogu brojčano izraziti. Jedan od izlaza iz takve situacije predstavlja prilagodba ciljeva na način da ne budu isključivo vezani uz financijski ili materijalni aspekt, ali da ipak budu mjerljivi. Zbog toga se kreiraju ciljevi, odnosno pokazatelji ostvarenja ciljeva, koji su mjerljivi, ali su nedovoljno relevantni ili su čak irelevantni. Primjerice, ako je cilj podizanje razine osviještenosti u društvu o opasnostima od terorizma, kao pokazatelj ostvarenja toga cilja postavi se broj plaćenih oglasa u medijima ili broj javnih tribina na tu temu koje je organizirala neka državna institucija. Ili, na primjer, kao cilj se postavi doprinos međunarodnoj sigurnosti, a pokazatelj ostvarenja je broj sudionika u nekoj međunarodnoj misiji itd.<sup>2</sup>

## STRATEGIJA U PODRUČJU SIGURNOSTI I OBRANE

Pitanje strateške konceptualizacije može se postaviti u bilo kojem području javnog djelovanja, ali u ovom radu usmjerit ćemo se na područje sigurnosti i obrane. Razloga i povoda za to je nekoliko.

Prvo, redukcija poimanja strategije posebice je intrigantna u sektoru obrane i sigurnosti jer je u tom okružju pojam strategije nastao.

Drugo, svjedoci smo svojevrsne renesanse zanimanja za vojne i obrambene teme i na globalnom planu (koje prate dramatični komentari o tektonskim poremećajima na geostrateškoj pozornici), i na nacionalnoj razini, u Hrvatskoj (preko masovno eksploatirane teme o budućnosti borbenog zrakoplovstva). Taj povećan javni interes, međutim, nije rezultat suštinske promjene odnosa građana prema formuliranju i provođenju javnih politika, odnosno veće osviještenosti za probleme suvremenih društava, nego je rezultat dnevno-političkih *inputa*. Ne može se, dakle, govoriti o drukčijem pozicioniranju obrane u odnosu na ostale javne politike, niti pak o revalorizaciji obrambenih tema u društvu, nego prvenstveno o povećanoj razini emocionaliziranih obrazaca u pristupu ovim temama. Takav porast javnog interesa u pravilu je obrnuto proporcionalan relevantnosti tema koje zahvaća (Domjančić 2015). Glavni razlog tome nalazimo u pretjeranom simplificiranju tema te njihovom proizvoljnom i površnom kontekstualiziranju.

Pretpostavka repozicioniranja obrane u nekom društvu još uvijek je količina mitskoga, dogmatskog materijala kojega se uspijemo osloboditi. Prema tome, nije glavni problem koliko su obrambene teme zastupljene u javnom medijskom prostoru, nego je li obrana uopće stekla status javne politike poput, npr., zdravstva, javne uprave, pravosuđa i sl. ili predstavlja samo surogat javne politike.

<sup>2</sup> Ovakav pristup u Hrvatskoj vidljiv je u strateškim planovima ministarstava, a koji su dostupni na njihovim službenim internetskim stranicama.

Je li obrana, dakle, javna politika? Uzmemo li kao kriterij zadovoljavanje javne potrebe, interes zajednice, bez sumnje bi obranu trebalo tretirati kao javnu politiku. Potreba za sigurnošću jedna je od temeljnih potreba čovjeka, građanina, zajednice. Međutim, uzme li se u obzir kriterij utjecaja dionika te politike (uzetih u najširem smislu) na njeno formuliranje i implementaciju, obrana je relativno udaljena od javne politike. Dionici javne politike, prvenstveno oni koji djeluju unutar njene vodoravne dimenzije, koji nisu dio državnog upravljačkog mehanizma, isključeni su iz *policy* ciklusa u mjeri u kojoj to nije slučaj s drugim javnim politikama.

Za takvu poziciju obrane, odnosno obrambene politike u društvu, nalazimo tri ključna razloga:

1. Obrambena politika još uvijek je u (pre)velikoj mjeri militarizirana; obrana je konceptualno poistovjećena s vojskom, što ima implikacije na područje upravljanja, usmjerava obranu pretežno u zonu države, a izvan dosega društva, odnosno cijelo područje obrambene politike dobiva dozu mistifikacije svojstvene vojnoj organizaciji.
2. Kao posljedica prethodno navedenog, jedan od mehanizama za provedbu politike – oružane snage, pretvaraju se u dionika politike (i to unutar okomite dimenzije te politike).
3. Civilni obrambeni upravljači nemaju potrebnu razinu ekspertize da bi pozicionirali obranu kao javnu politiku pa tu prazninu popunjava vojna ekspertiza koju pruža vojna struktura, a koja na građane ne gleda kao na dionike politike, nego kao na objekte te politike.

Treće, strateška konceptualizacija u području obrane i sigurnosti ima za zajednicu izrazito veliku težinu jer se, u konačnici, tiče njene opstojnosti, a u blažoj varijanti pitanja koja su pretpostavka ostvarenja ciljeva na svim drugim područjima.

Četvrto, „strategije“ koje su u Hrvatskoj donesene od 2005. izrazito su površni i nedorađeni dokumenti da bi se mogli smatrati strategijama i u „tradicionalnom“, i u novom „poslovnom“ smislu. Uz to, neki dokumenti koji nisu zamišljeni kao strateški konceptualni dokumenti u određenom smislu sadrže i tu dimenziju. Dodatni paradoks predstavlja činjenica da se krovna velika strategija u području nacionalne sigurnosti, usprkos svim najavama, nikako ne uspijeva donijeti.

Iako se gotovo isključivo bavio strategijom u poslovnom svijetu, Henry Mintzberg ukazuje na to da je i u takvom reduciranom okviru strategija izuzetno složena i ambivalentna disciplina: „Moje istraživanje, kao i istraživanja mnogih drugih, pokazuje da je izrada strategije nevjerovatno složen proces koji obuhvaća najsofisticiranije, najsuptilnije, a katkad i najpodsvjesnije elemente ljudskog razmišljanja“ (Mintzberg: 1994). Poteškoća s definiranjem strategije je u tome što ona, čak i u ovom kontekstu, ima različita značenja za različite ljude u organizaciji. Neki smatraju da strategiju predstavljaju planovi upravljačke strukture na visokoj razini. Drugi tvrde da strategija počiva na specifičnim i detaljnim aktivnostima koje se poduzimaju da

bi se ostvarila željena budućnost. Trećima je strategija jednaka najboljoj praksi, dok je nekima strategija obrazac dosljednosti aktivnosti tijekom vremena (Niven 2007: 115). Potpuno je razumljivo, dakle, da će se poimanje strategije višestruko usložiti ako u području obrane i sigurnosti strategiju počnemo razumijevati izvan limita koje nameće logika poslovnog svijeta.

Problem sa strategijom u javnoj sferi općenito, a ne samo u području obrane i sigurnosti, predstavlja nužnost artikulacije strategije u širem konceptualnom i užem planskom, poslovnom smislu, a širi pojam strategije mora prethoditi užem koji mora proizlaziti iz prvoga. Ne radi se, dakle, o zamjeni jedne strategije drugom, nego o postavljanju hijerarhijskog odnosa među njima.

Jedna od temeljnih razlika između strategija u javnom području i u poslovnom sektoru sastoji se u njihovom bitno različitom opsegu. U poslovnom sektoru taj opseg nameće se po sebi, a čini ga, u pravilu, organizacija, trenutna ili željena djelatnost te organizacije, odnosno zainteresiranih dionika. U javnom području opseg nije toliko jasan i jednoznačan, a zainteresirani dionici protežu se na cijelo društvo. Primjerice, strategija razvoja zdravstva, školstva ili prometa ne tiče se samo zaposlenih u tim djelatnostima, niti samo institucija koje u tim područjima djeluju, ali gotovo svaka značajnija intervencija u neko od tih područja ima implikacije ili zahtijeva prilagodbe nekog drugog područja. Iako strategije poslovnog sektora mogu imati značajnije implikacije na društvo, njihova društvena odgovornost bitno je manja. Neće društvena odgovornost usmjeravati te strategije, nego interesi dionika, dok će im društvena odgovornost posredstvom državnih institucija, odnosno društvenih regulatornih mehanizama biti nametnuta.

Budući da obrana (i sigurnost) nemaju status pravog *policy* područja, definiranje opsega strategija u tim područjima još je složenije. Obrana i sigurnost predstavljaju opće dobro, ali korištenje tog općeg dobra različito je od svih ostalih (Pion-Berlin 2005: 25). Svi mi svakodnevno koristimo energiju, prijevoz, komunikacijska sredstva, komunalne službe ili škole, medicinske ustanove, često po ustaljenoj rutini. Ali s obranom i sigurnošću je drukčije – korištenje tih dobara je nevidljivo, gotovo virtualno. Obrana i sigurnost ne utječu izravno na naše živote, nego tek njihovo odsustvo. U tome je i teškoća političara u tematiziranju obrane i sigurnosti, njihovoj strateškoj konceptualizaciji i, u konačnici, planiranju proračunskih sredstava (Domjančić 2015a: 98).

## JE LI MOGUĆA TEORIJA STRATEGIJE?

Pokazano je da oko pojma strategije, određivanja njenog područja i dosega, pristupa strateškoj konceptualizaciji u tim različitim područjima postoje brojni prijedori. Ovdje smo spomenuli neke od njih koncentrirajući se na područje sigurnosti i obrane. Ako je, dakle, ambivalentnost glavna odrednica strategije, je li uopće moguća teorija strategija?

Može se s priličnom sigurnošću reći da nema široko prihvaćene teorije strategije. Čak ni u Sjedinjenim Državama, gdje je tome posvećeno najviše pažnje, nema službene ili široko prihvaćene teorije strategije. Štoviše, nema suglasja ni oko toga što bi teorija strategije trebala sadržavati. Postoje samo djelići nečega što bi mogli smatrati teorijom, a nastali su u okviru U.S. Army War Collegea. Riječ je o modelu *ends, ways, means* (Yarger 2008).

Taj model polazi od problema vrlo širokog, neodređenog i ambivalentnog poimanja „strategije”. Budući da se strategija vrlo često koristi kao opći pojam za plan, koncept, smjer djelovanja ili tek „ideju” za taj smjer, ovaj model ide za sužavanjem toga značenja te strategiju prvenstveno smatra područjem interesa i djelovanja lidera najviših upravljačkih razina – države, vojske, poslovnih korporacija ili neke druge institucije, u zavisnosti od toga o kojoj je strategiji riječ. Henry Eccles, primjerice, opisuje strategiju kao „sveobuhvatni smjer djelovanja na upravljanju situacijom i predmetnim područjem kako bi se ostvarili ciljevi” (Eccles 1965: 48). Proizlazi da je za strategiju presudno nekoliko stvari: ona je sveobuhvatna, ona utvrđuje smjer djelovanja, njena svrha je upravljanje te se odnosi na primjenu moći. Primjenjujući strategiju na područje države, odnosno nacionalnih interesa, možemo reći da je strategija uporaba instrumenata (elemenata) moći (političkih, diplomatskih, ekonomskih, vojnih, informacijskih) kako bi se ostvarili politički ciljevi države u suradnji ili kroz natjecanje s drugim akterima (Yarger 2008).

Interesi su željeno krajnje stanje, npr. opstanak, ekonomski prosperitet, trajnost nacionalnih vrijednosti. Nacionalni elementi moći su resursi koji se koriste za promociju ili unaprjeđenje nacionalnih interesa. Strategija je nastojanje za ostvarenjem, zaštitom ili unaprjeđenjem tih interesa primjenom instrumenata moći. Strategija je, dakle, prvenstveno stvar izbora; ona reflektira preferencije budućeg stanja ili uvjeta. Iako je nužno utemeljena u sadašnjosti, ako želi biti na realnim osnovama, ona je usmjerena na budućnost.

Strategija odgovara na pitanje *kako* (način ili koncept – *way*) će vodstvo koristiti *moć* (sredstva ili resursi – *means*) koja im stoji na raspolaganju da bi upravljali procesima te tako ostvarili *ciljeve* (*ends*) koji podupiru nacionalne interese. Strategija nudi smjer djelovanja kako bi se to postiglo. Strategija nije krizno upravljanje (*crisis management*). Strategija je njegova suprotnost. Krizno upravljanje javlja se onda kad nema strategije ili kad se strategija izjalovi. Prva premisa teorije strategije je da ona mora biti proaktivna i anticipatorska.

Druga premisa teorije strategije odnosi se na nužnost definiranja krajnjeg željenog stanja odnosno onoga što bismo strategijom trebali ostvariti.

Treća premisa teorije strategije je da strategija mora identificirati odgovarajuću ravnotežu između ciljeva, metoda kojima te ciljeve želi ostvariti i raspoloživih resursa. U formuliranju strategije, *ends*, *ways* i *means* predstavljaju cjelinu pa, ako je riječ o općoj velikoj strategiji na nacionalnoj razini s krajnjim željenim stanjem (*end*) koje je definirano za tu razinu, načini (*ways*) i sredstva (*means*) za postizanje toga stanja moraju se također odnositi na koncepte i resurse na nacionalnoj razini. Dakle, *ends*, *ways* i *means* moraju biti međusobno konzistentni.

Četvrta premisa teorije strategije je da politička svrha mora biti dominantna. Uobličene političke svrhe zovemo *policy*. *Policy* predstavlja iskaz krajnjeg željenog stanja i njega definira politička vlast. U svojoj čistoj formi *policy* je artikulacija smjernica za uporabu elemenata moći kako bi se ostvarilo krajnje željeno stanje. U praksi, međutim, *policy* je često nedovoljno određen. Bit velike strategije odnosi se na njezinu usmjerenost na hijerarhiju ciljeva koji su određeni *policy* procesom. *Policy* osigurava da strategija ide za odgovarajućim ciljevima.

Peta premisa teorije strategije odnosi se na njezinu hijerarhičnost. Političko vodstvo osigurava provedbu strategije brinući se o prevođenju ili prelijevanju ciljeva s nacionalne razine prema dolje. Velika strategija, strategija nacionalne sigurnosti trasira širok raspon ciljeva i smjernica za različite instrumente nacionalne moći. To je najšira smjernica iz koje se onda razvijaju subordinirane, sektorske strategije.

Šesta premisa strategije njena je sveobuhvatnost. Strategija mora zahvatiti cjelinu strateškog okruženja i odmaknuti se od uske perspektive koja zahvaća samo pojedinačno. Međutim, u formuliranju strategije treba biti svjestan kako svaki pojedinačni aspekt može imati značajne implikacije na cjelinu.

Sedma premisa je da strategija mora polaziti od cjelovite analize i sa širokim poznavanjem strateškog okruženja. Svrha takve analize je u isticanju unutarnjih i vanjskih faktora koji pomažu u definiranju ili koji mogu utjecati na ciljeve, koncepte ili resurse u okviru strategije.

Posljednja premisa teorije strategije je da je određeni rizik inherentan strategiji te da najviše što u tom smislu strategija može postići je povoljniji balans u odnosu prema mogućem neuspjehu (Yarger 2008).

Teorijski model *ends*, *ways*, *means* nije dakako jedini<sup>3</sup>, ali je vjerojatno najpoznatiji i po mnogočemu najprivlačniji stratezima u području sigurnosti i obrane (jer je uostalom u tom okrilju i nastao). Njegova preglednost i jednostavnost bez sumnje su tome pridonijeli. Glavni problem s ovim teorijskim modelom zapravo je u mogućnosti njegove selektivne primjene. Naime, ako se ne uzmu u obzir sve navedene premise, postoji velika mogućnost arbitrarne primjene formule *ends*, *ways*, *means* ne kao teorijskog modela, nego tek kao obrasca uobličavanja nečega što ćemo onda zvati „strategijom“. Iako je pogrešna primjena nekog teorijskog modela prvenstveno pro-

<sup>3</sup> Spomenimo ovom prilikom i teoriju strategije Geoffreya P. Chamberlaina (2010), koji strategiju razmatra kao kombinaciju četiriju faktora: faktor 1: što je strategija? (na to pitanje Chamberlain pokušava odgovoriti preko sedam različitih aspekata); faktor 2: snage koje oblikuju strategiju; faktor 3: procesi koji izgrađuju strategiju; faktor 4: mehanizmi kojima se strategija provodi.

blem onoga tko ga primjenjuje, ovo spominjemo tek zbog toga što se izvori takvoj primjeni dijelom mogu naći i u nedovoljno teorijski izgrađenom modelu.

## (NE)USPJEŠNOST DONOŠENJA STRATEGIJA U HRVATSKOJ

Sve navedeno predstavlja važne razloge zbog kojih je donošenje strateških dokumenata iz područja obrane i sigurnosti zahtjevan proces, koji uz to u Hrvatskoj prate i dodatne teškoće. U Hrvatskoj, kao i u većini drugih tranzicijskih država, uočava se nerazvijenost civilne sigurnosne i obrambene ekspertize, a bez nje nema kvalitetnog upravljanja i dobro artikuliranih strategija.<sup>4</sup> Druga otežavajuća okolnost je ratno razdoblje u prvoj polovici 1990-ih. Zbog tih otežavajućih okolnosti Hrvatska je svoje prve strateške dokumente iz područja obrane i sigurnosti izradila tek 2002. godine. Međutim, i tada je taj proces bio odlučujuće potaknut izvana, više nego što je bio rezultat sazrijevanja iznutra. Budući da se Hrvatska 2000. godine odmakla od autoritarnosti,<sup>5</sup> koja je obilježila drugu polovicu 1990-ih, i počela se približavati euroatlantskim integracijama, izravni i neizravni *inputi* iz međunarodnog okruženja, a koji su razmatrani u kontekstu priprema za članstvo u NATO-u i Europskoj uniji, bitno su poticali i usmjeravali izradu strateških dokumenata iz područja obrane i sigurnosti.

Možda upravo zbog toga svi kasniji pokušaji inoviranja tih strategija nisu dali nikakve rezultate. Naime, kako se Hrvatska sve više približavala članstvu u NATO-u (te u manjoj mjeri Europskoj uniji<sup>6</sup>), utjecaji izvana (koji su u Hrvatskoj shvaćani kao domaća zadaća) bili su sve slabiji, a unutarnja motivacija je ionako i ranije bila nedovoljna.

Strategija nacionalne sigurnosti i Strategija obrane jedini su strateški dokumenti koji proizlaze iz Ustava<sup>7</sup>, a koji su prvi i zasad jedini put doneseni 2002. godine. S obzirom na okolnosti u kojima su nastali, ti dokumenti do danas predstavljaju nedostignuti uzor svim dokumentima strateške razine iz područja obrane i sigurnosti.

Strategija nacionalne sigurnosti i Strategija obrane navedene su u Ustavu Republike Hrvatske kao dokumenti koje donosi Hrvatski sabor.<sup>8</sup> Osim te odredbe, nijednim aktom nije propisano ništa drugo o postupku izrade ili donošenja Strategije nacionalne sigurnosti, niti pak o njenom sadržaju, vremenskom okviru ili svrsi. Za razliku od toga, Zakonom o obrani Strategija obrane definirana je kao „temeljni konceptualni dokument kojim se dugoročno uređuje angažiranje raspoloživih obrambenih resursa u odgovoru na sigurnosne izazove i projektiraju osnove njihova budućeg razvoja”.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Opširnije o ovome u: S. Domjančić, 2015a.

<sup>5</sup> Opširnije o ovome u: S. Domjančić, 2016.

<sup>6</sup> Članstvo u Europskoj uniji nije imalo tako izravne implikacije na obranu i sigurnost kao što je to slučaj s članstvom u NATO-u.

<sup>7</sup> Članak 80. Ustava Republike Hrvatske (*Narodne novine* 85/2010. – pročišćeni tekst, 5/2014).

<sup>8</sup> U članku 81. alineji 6. Ustava navodi se da Hrvatski sabor donosi Strategiju nacionalne sigurnosti i Strategiju obrane Republike Hrvatske (*Narodne novine* 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14).

<sup>9</sup> Zakon o obrani, članak 4. stavak 1. točka 1. (*Narodne novine* 73/13 i 75/15).



Osim toga, Zakonom o obrani regulirano je da Strategiju obrane donosi Hrvatski sabor na prijedlog Vlade i uz suglasnost predsjednika Republike Hrvatske (članak 5. stavak 2. točka 1.) te da Ministarstvo obrane izrađuje Strategiju obrane (članak 14. stavak 1. točka 1.), a Glavni stožer u tome sudjeluje (članak 16. stavak 1. točka 3.).<sup>10</sup>

Budući da nijedan aspekt Strategije nacionalne sigurnosti nije rasvijetljen nekim pravnim aktom (izuzev ustavne odredbe da ju donosi Hrvatski sabor), a za Strategiju obrane propisan je postupak donošenja, ali ne i sadržaj ili vremenski okvir, možemo ustvrditi da su zapravo tim dokumentima kreirani standardi, okviri i smjernice za buduće dokumente te vrste. Iako je Strategija obrane definirana Zakonom o obrani, nije ta definicija usmjerila izradu Strategije jer je ona nastala upravo u procesu izrade Strategije, a ne ranije.

Strategija nacionalne sigurnosti definirana je kao „konceptualni dokument u kojem Hrvatski sabor, kao najviša politička i zakonodavna institucija, utvrđuje i prihvaća političke stavove o temeljnim pitanjima nacionalne sigurnosti“<sup>11</sup>. U Strategiji se navodi da ona „osigurava jedinstvene osnove za kreiranje i provedbu sustavnih institucijskih rješenja, kao i mjera i aktivnosti u pogledu reagiranja na opće sigurnosne izazove i konkretne oblike ugrožavanja Republike Hrvatske“.<sup>12</sup> Slično tome, Strategija obrane je dokument „na temelju kojega će se razvijati detaljnija konceptualna, planska i organizacijska rješenja...“<sup>13</sup> Iz toga nedvosmisleno proizlazi da su obje strategije konceptualni dokumenti u kojima nije došlo do redukcije strategije na postavljanje i mjerenje poslovnih rezultata. Strategija nacionalne sigurnosti postavljena je kao opća velika strategija nacionalne sigurnosti usmjerena na utvrđivanje ključnih interesa i ciljeva, dugoročno usmjerenih. Konzistentno s tim, Strategija kao konceptualni dokument usmjerava kreiranje daljnjih rješenja u području obrane.<sup>14</sup>

Osim same činjenice da je Strategija nacionalne sigurnosti prvi dokument takve vrste u modernoj hrvatskoj povijesti pa je time postavila određene standarde,

<sup>10</sup> Strategija obrane, Zakon o obrani, Zakon o službi u Oružanim snagama i Zakon o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu doneseni su na istoj sjednici Hrvatskoga sabora 19. ožujka 2002. Tjedan dana kasnije, 26. ožujka 2002. doneseni su Strategija nacionalne sigurnosti i Zakon o sigurnosnim službama Republike Hrvatske. Dakle, praktički u isto vrijeme konceptualno i normativno uređeno je područje obrane i sigurnosti. Do donošenja Zakona o obrani (2002) i Strategije obrane, Strategija obrane nije bila definirana nijednim aktom. Definicija koja je danas u Zakonu u obrani doslovno je preuzeta iz Zakona o obrani iz 2002., a identična definicija navedena je i u Strategiji obrane.

<sup>11</sup> Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (*Narodne novine* 32/02).

<sup>12</sup> Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (*Narodne novine* 32/02).

<sup>13</sup> Strategija obrane Republike Hrvatske (*Narodne novine* 33/02).

<sup>14</sup> Međutim, problem je što kreiranje daljnjih rješenja nije konzistentno napravljeno pa je počevši s Vojnom strategijom (2003), preko Strateškog pregleda (2005) do Dugoročnog plana razvoja Oružanih snaga (2006) došlo do raskida sa strateškim konceptom postavljenim Strategijom nacionalne sigurnosti i Strategijom obrane. Nabrojani dokumenti, nastali nakon Strategije nacionalne sigurnosti i Strategije obrane, ne samo da ne proizlaze iz krovnih strategija, nego su derogirali njihove temeljne postavke (Domjančić 2009).

nesumnjiva je njena vrijednost u prepoznavanju suvremenih trendova u pristupu sigurnosti. Pod nacionalnom sigurnošću tako se razumijeva (1) stanje sigurnosti, (2) funkcionalno područje djelovanja različitih institucija s ukupnim društvenim nastojanjima na polju postizanja sigurnosnih ciljeva, te (3) same institucije povezane u uređeni sustav. Nacionalna sigurnost je definirana kao stanje zaštićenosti temeljnih vrijednosti društva i na njima zasnovanih institucija.<sup>15</sup> Time je Hrvatska uvela koncepte univerzalnosti i demilitarizacije u područje sigurnosti<sup>16</sup>, a svojim temeljnim strateškim dokumentima iskazala predanost vrijednostima europske liberalno-demokratske tradicije. Stoga je neobično da se od 2003. godine baština tih strategija ignorira ili joj se čak suprotstavlja. Kontinuirano se pokušavaju donijeti nove strategije, a svaki je takav pokušaj bio neuspješan. Svi ti pokušaji kretali su u proces strateškog artikuliranja otpočetka, kao da takvi dokumenti nisu prije doneseni, i bili su zatvoreni u državne institucije i ignorirali su druge segmente društva<sup>17</sup> (akademska zajednicu, nevladin sektor i sl.).

U Programu Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2003. – 2007. najavljuje se izrada Strategije nacionalne sigurnosti, Strategije obrane i Vojne strategije,<sup>18</sup> te se navodi da Vlada želi posebnu pozornost posvetiti jačanju ukupnog sustava nacionalne sigurnosti, a glavni je cilj nove 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.“ Vlada u svojim programskim opredjeljenjima napušta moderno shvaćanje nacionalne sigurnosti, promovirano Strategijom nacionalne sigurnosti iz 2002., te se okreće tradicionalističkim predmodernim obrascima koji nacionalnu sigurnost reduciraju na pitanja zaštite države, suvereniteta, političkog poretka, pa se 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 na oružane snage. Međutim, osim te najave, nije učinjeno ništa u smjeru izrade novih strategija. Štoviše, izradu Strategije nacionalne sigurnosti na prijedlog Vlade odbacio je Hrvatski sabor 10. veljače 2006., reagirajući tako na prijedlog kluba zastupnika Hrvatske stranke prava. Ironično je da je Vlada predložila Hrvatskom saboru odbacivanje prijedloga koji je na liniji njezinih vlastitih programskih opredjeljenja (Domjančić 2009). Nedosljednosti Vlade u tom mandatu, u području obrane i sigurnosti, time nisu iscrpljene. Do još zanimljivijih zaključaka dolazimo ako

<sup>15</sup> Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (*Narodne novine* 32/02).

<sup>16</sup> Opširnije o tome vidi u: Grizold, 1998. i Domjančić, 2009.

<sup>17</sup> Okrugli stolovi i rasprave sa zainteresiranom javnošću uvijek su bili organizirani nakon što je povjerenstvo (sastavljeno od predstavnika državnih institucija) izradilo nacrt strateškog dokumenta. Umjesto javne rasprave, tu je više bila riječ o predstavljanju dokumenta, a stvarni doprinos nevladinog sektora nije se ni očekivao ni priželjkivao. Iskrena želja za uključivanjem nevladinog sektora u proces strateške artikulacije bila bi pokazana da je taj sektor bio uključen u proces otpočetka.

<sup>18</sup> Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2003. – 2007. donesen 23. prosinca 2003.

usporedimo izborni program HDZ-a iz 2003.<sup>19</sup> s Programom Vlade iz 2003. godine. Budući da je 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 i moderniji od programa Vlade. HDZ u svom programu nacionalnu sigurnost shvaća na način kako je to navedeno 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), odlučna borba 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). Nadalje, „Hrvatska demokratska zajednica zalaže se za opću vojnu obvezu, koja omogućava stalnu popunu kako u mirnodopskom, tako i u ratnom stanju“. U istom tom mandatu, Vlada je donijela odluku o suspenziji služenja vojnog roka.

Sljedeći pokušaj donošenja nove Strategije nacionalne sigurnosti bio je 2009. godine kad je Vlada osnovala međuresorno povjerenstvo, predvođeno Ministarstvom obrane, za izradu nove Strategije nacionalne sigurnosti<sup>20</sup>. Za razliku od 2003. godine kad je sve ostalo na najavama, ovaj put izrađen je nacrt dokumenta. Dana 14. prosinca 2010. održana je sjednica Vijeća za nacionalnu sigurnost na kojoj je donesen zaključak kojim je prihvaćen Nacrt strategije nacionalne sigurnosti koji će se uputiti u javnu raspravu u trajanju od 30 dana, nakon čega će se organizirati i okrugli stol o Nacrtu prije nego što bude upućen u Hrvatski sabor. Tijekom prosinca 2010. i siječnja 2011. organizirane su konferencije, okrugli stolovi i javne rasprave, ali dokument nikad nije upućen u proceduru usvajanja. Nacrt toga dokumenta u odnosu na Strategiju nacionalne sigurnosti iz 2002. godine djeluje kao blijeda kopija koja pokušava slijediti programska opredjeljenja Vlade iz prethodnog mandata<sup>21</sup>, dok se činjenica da je Povjerenstvo za izradu strategije vodilo Ministarstvo obrane uklapa u trend militarizacije sigurnosti i napuštanja modernog koncepta sigurnosti promoviranog 2002.

---

<sup>19</sup> HDZ – Izborni program 2003. – 2007.: Pokrenimo Hrvatsku.

<sup>20</sup> Vlada je osnovala Povjerenstvo 12. veljače 2009.

<sup>21</sup> Nije bilo moguće slijediti programska opredjeljenja iz mandata Vlade 2008. – 2011. jer su obrana i sigurnost u Programu za taj mandat bili zastupljeni s tek nekoliko uopćenih fraza bez ikakve supstance.

Novi pokušaj izrade Strategije nacionalne sigurnosti bio je 2012., a ovaj put međuresorno povjerenstvo vodilo je Ministarstvo vanjskih i europskih poslova<sup>22</sup>. Bez obzira na tu promjenu, stvari su se odvijale gotovo identično: izrađen je nacrt dokumenta, najavljeno je prihvaćanje prijedloga na sjednici Vlade, u zadnji čas se od toga odustalo te je umjesto toga najavljena javna rasprava koja nikad nije održana, a potom je cijeli proces zaustavljen.<sup>23</sup>

Nakon predsjedničkih izbora 2015. godine, kao nastavak tema otvorenih u predizbornoj kampanji, još se jednom aktualizira pitanje nove Strategije nacionalne sigurnosti. Ovaj put nije donesena nova odluka Vlade, niti je formirano povjerenstvo, nego je sazvano Povjerenstvo formirano u siječnju 2012., koje je pokušalo nacrt, koji je tada izrađen, inovirati i uputiti u postupak usvajanja. Cijeli proces je još jednom propao.

Sve te pokušaje od 2003. do 2015. povezuje izostanak rezultata i gotovo autistično ignoriranje činjenice da su 2002. doneseni krovni strateški dokumenti iz područja sigurnosti i obrane (iz 2002.) koji su i danas (metodološki i konceptualno) vrlo aktualni. Dok su se metodološki i sadržajno vrlo konzistentne strategije iz 2002. vrlo jasno odredile prema sigurnosti i strateškom konceptu, svi kasniji pokušaji blijeđe su kopije iz kojih se ne vidi ni što se smatra sigurnošću ni koji strateški koncept se promovira.

## NADOMJEŠTANJE STRATEGIJE

Nova velika strategija pokušavala se nadomjestiti dokumentima niže razine. Odmak od Strategije nacionalne sigurnosti iz 2002. godine predstavljaju, npr., Vojna strategija (2003), Strateški pregled obrane (2005) i Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga 2006. – 2015. Ovi dokumenti, umjesto da proizlaze iz koncepta promoviranog Strategijom nacionalne sigurnosti i Strategijom obrane, krenuli su u drugom smjeru i zauzimaju se za uži, rigidniji pojam sigurnosti (Domjančić 2009). Primjerice, u Vojnoj strategiji se navode nacionalni vojni ciljevi koji egzistiraju relativno neovisno od koncepta postavljenog Strategijom nacionalne sigurnosti i Strategijom obrane. Takav tip razmimoilaženja podsjeća na rasprave iz 19. stoljeća, kao što su različiti teorijski pogledi o odnosu velike strategije (ili strategije nacionalne sigurnosti) i vojne strategije Clausewitzta i Harta. Britanski vojni teoretičar Liddell Hart smatrao je da *velika strategija* koordinira i usmjerava sve resurse države ili skupine država kako

<sup>22</sup> Zanimljivo je da se u Programu Vlade za mandat 2011. – 2015. ne spominje donošenje strateških dokumenata iz područja nacionalne sigurnosti. Bez obzira na to, Vlada je osnovala Povjerenstvo 26. siječnja 2012. po istom obrascu kao i prethodna Vlada – Povjerenstvo je bilo međuresorno tijelo sastavljeno od predstavnika ministarstava i drugih središnjih državnih tijela u rangu zamjenika ili pomoćnika ministra.

<sup>23</sup> Iako je Povjerenstvo trebalo izraditi nacrt Strategije do 15. ožujka 2012., to je napravljeno tek u studenom 2012., a onda se u zadnji čas odustalo od prihvaćanja prijedloga dokumenta na sjednici Vlade. Ministrica vanjskih poslova Vesna Pusić tom je prilikom najavila javnu raspravu prije prihvaćanja dokumenta, ali javna rasprava nije održana, a nacrt dokumenta nije ni predstavljen javnosti.

bi se dosegao cilj utvrđen politikom. Velika strategija treba uračunati i razviti ekonomske i ljudske potencijale potrebne za održavanje oružanih snaga. Ona obuhvaća i moralne aspekte nacije, te uređuje uporabu različitih instrumenata moći kako bi se izbjegla šteta u budućem mirnom stanju. *Vojna strategija* se bavi distribucijom i primjenom vojnih sredstava kako bi se dostigao politički cilj. Hart se snažno protivio Clausewitzevoj definiciji strategije. Smatrao je kako je Clausewitz uslijed sužavanja značenja strategije na puko korištenje glavne bitke sve sveo na ideju da je glavna bitka jedino sredstvo koje vodi strateškom cilju (Vego 2007).

Ovo nadomještanje strategije nacionalne sigurnosti različitim surogatima vodilo je sužavanju pojma sigurnosti i odustajanju od artikuliranja strategije kao „velike strategije”.<sup>24</sup>

Pokušaji artikuliranja nove Strategije nacionalne sigurnosti slabe, a jača trend parcijalnog artikuliranja pojedinih područja sigurnosti kojima se dodaje pridjev „strateški”. Usprkos, dakle, kompleksnosti i ambivalentnosti pojma strategije, a posebice teškoćama njenog pozicioniranja u javnoj sferi, suočeni smo s inflacijom parcijalnih „strategija”: dobili smo strategiju sudjelovanja u međunarodnim misijama i operacijama te čak dvije strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma. Te dokumente povezuje površnost, nekonzistentnost i nemogućnost da ih se razumije kao strateške dokumente. To nisu ni strategije u tradicionalnom smislu konceptualnog definiranja određenog područja, a nisu ni strategije u poslovnom smislu postavljanja mjerljivih kriterija. Ti su dokumenti tek političke izjave čija je jedina svrha pružiti privid postojanja strategije na nekom području.

## STUDIJA SLUČAJA: STRATEGIJA ZA PREVENCIJU I SUZBIJANJE TERORIZMA

Probleme i nelogičnosti u strateškom konceptualiziranju prikazat ćemo na primjeru Strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma. Razloga za to je više: u sedam godina Hrvatska je donijela čak dvije takve strategije; terorizam je posljednjih godina top-tema u političkim i akademskim krugovima, kao i u najširoj javnosti; dok su se neke druge strategije bombastično najavljivale i nisu usvojene, Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma usvojena je čak dvaput bez velikog medijskog interesa, gotovo neprimjetno.

Budući da je terorizam postao globalna top-tema, međunarodne organizacije i države kao da su se natjecale u donošenju „strategija” njegovog suzbijanja. Međutim, to najčešće nisu bile strategije za konceptualno ili plansko artikuliranje načela, aktivnosti, mjera, organizacije i sl. za prevenciju i suzbijanje terorizma, nego su se uglavnom svodile na politički korektan potez, deklariranje solidarnosti, iskazivanje stava. I hrvatske „strategije” uklapaju se u taj globalni *mainstream*. Prije nego što krenemo u analizu hrvatskih strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pokušaj-

<sup>24</sup> Izuzetak u smislu pokušaja šireg poimanja sigurnosti je npr. Strateški pregled obrane usvojen 2013.

mo odgovoriti na pitanje može li se postaviti konzistentna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma. Pokušamo li strategiju postaviti na tradicionalan način, u smislu konceptualnog definiranja, suočavamo se s tim da uopće ne znamo područje za koje postavljamo strategiju. Naime, prevencija i suzbijanje terorizma nisu područja, to su ciljevi koje želimo postići. Strategija sadrži ciljeve, ali je daleko šira od toga. Radi usporedbe, može se postaviti strategija razvoja sustava visokog obrazovanja, ali ne i strategija povećanja broja visokoobrazovanih osoba jer je to tek jedan od ciljeva te strategije.

Ako pak za prevenciju i suzbijanje terorizma postavimo strategiju u poslovnom značenju, suočavamo se s teškoćom mjerljivosti ostvarenja strategije. Čime se može mjeriti uspješnost prevencije i suzbijanja, manjim brojem terorističkih napada? U odnosu na što? Gdje mjerimo? U kojem razdoblju? Na ova pitanja nemoguće je odgovoriti. Međutim, baš zbog toga ona izuzetno privlače političke elite. Takvi dokumenti stvaraju iluziju da su vlasti osvijestile probleme koji ih okružuju, a nemogućnost mjerenja rezultata njihovih napora daje im savršen alibi.

Prvu Strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma naša Vlada usvojila je 27. studenoga 2008.<sup>25</sup> Pet i pol godina kasnije, 23. srpnja 2014., Vlada je osnovala Nacionalno povjerenstvo za prevenciju i suzbijanje terorizma, koje je s radom započelo 16. listopada 2014.<sup>26</sup> Nacionalno povjerenstvo je dobilo zadaću da izradi novu strategiju. Vlada, odnosno Nacionalno povjerenstvo donošenje nove strategije objasnili su ovako:

Uzimajući u obzir protek vremena od usvajanja postojeće Nacionalne strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma, te zbog promijenjenih vanjskopolitičkih i sigurnosnih okolnosti u kojima se Republika Hrvatska nalazi, na Nacionalnom povjerenstvu postignuto je suglasje o potrebi donošenja nove Nacionalne strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma. Stoga je s tim ciljem u ožujku 2015. ustrojena stručna radna skupina koja se u proteklom razdoblju bavila ovim pitanjem, a u čijem su radu sudjelovali imenovani predstavnici ministarstava i drugih državnih tijela koja sudjeluju u radu Nacionalnog povjerenstva. Nacionalno povjerenstvo je mišljenja kako je postojeća Nacionalna strategija vrlo kvalitetan i sveobuhvatan dokument, ali da je evidentna i potreba za njenim osvježavanjem kako bi se adekvatno prepoznale, između ostalog, nove političke realnosti kao što su članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji i NATO-u, ali i brojne dodatne obveze spram novih strateških dokumenata ovih i drugih međunarodnih

<sup>25</sup> Dokument nosi naziv Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma (*Narodne novine* 139/2008).

<sup>26</sup> Sukladno Odluci, radom Nacionalnog povjerenstva koordinira predstavnik Ministarstva vanjskih i europskih poslova, na razini zamjenika ministrice, a u radu sudjeluju i predstavnici Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva financija – Ureda za sprječavanje pranja novca, Ministarstva obrane, Ministarstva pravosuđa, Ministarstva gospodarstva, Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, Ureda Predsjednice Republike Hrvatske, Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Državne uprave za zaštitu i spašavanje, Sigurnosno-obavještajne agencije, Vojne sigurnosno-obavještajne agencije, Državnog odvjetništva RH i Hrvatske narodne banke.

organizacija i asocijacija. Također, kako ni terorizam nije statičan fenomen, tako se nužnim pokazalo da bi u Nacionalnoj strategiji bilo potrebno prepoznati i neke nove dimenzije terorističke ugroze.

Pogledajmo, dakle, kako je Nacionalno povjerenstvo odgovorilo na taj izazov. Strategija iz 2008. sastoji se od šest poglavlja<sup>27</sup>: I. Odgovor Republike Hrvatske na prijetnju terorizma, II. Obilježja suvremenog terorizma kao prijetnje nacionalnoj i međunarodnoj sigurnosti, III. Doprinos međunarodnim protuterorističkim naporima, IV. Mjere borbe protiv terorizma, V. Provedba strategije i koordinacija, i VI. Ljudska prava i slobode i informiranje javnosti. U Strategiji iz 2015. samo su V. i VI. poglavlje zamijenili mjesta. Budući da je istaknuto kako je zbog promijenjenih vanjskopolitičkih i sigurnosnih okolnosti nužno osvježiti Strategiju, pogledajmo u kojem smjeru su išle inovacije: 90% teksta nije se mijenjalo, a da stvar bude pomalo paradoksalna, učinjene izmjene u nekim su slučajevima unijele konfuziju i nerazumljivost. Primjerice, u staroj Strategiji u prvoj rečenici objašnjava se što predstavlja ta Strategija:

Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma određuje opći okvir djelovanja Republike Hrvatske u borbi protiv terorizma, dajući smjernice za unapređivanje postojećih i razvoj novih mjera, mehanizama i instrumenata prevencije i suzbijanja.

Nova Strategija je pokušala „osvježiti“ ovo određenje strategije:

Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma ima za svrhu odrediti strateški okvir Republike Hrvatske prema problematici borbe protiv terorizma te na nacionalnoj razini dati smjernice za nadogradnju postojećih i izgradnju novih mehanizama i mjera za prevenciju i suzbijanje terorizma.

Na prvi pogled promjene gotovo da i nema. Ako pažljivije pogledamo, u novoj Strategiji Nacionalna *strategija* određuje *strateški* okvir, što je tipični pleonazam.

Dok stara Strategija navodi što se u toj Strategiji podrazumijeva pod pojmom terorizma, u novoj Strategiji to je izostalo. U obrazloženju se donošenje nove Strategije opravdava riječima „kako bi se adekvatno prepoznale, između ostalog, nove političke realnosti kao što su članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji i NATO-u“. Međutim, te nove političke realnosti prepoznate su jedino time što se izrijeком navodi kako se Strategija (između ostalog) temelji na „odredbama, načelima i vrijednostima (...) članstva u EU i NATO-u“. To ne može biti razlog za novu Strategiju. U drugom poglavlju jedina razlika je spominjanje novih pojava oblika terorizma, koji se ostvaruje kroz djelovanje stranih terorističkih boraca, i spominjanje pojave tzv. profesionalizacije terorizma. U poglavlju koje obrađuje mjere borbe protiv terorizma distinkcije je teško pronaći i više su stilske (iako vrlo skromne) nego suštinske. Od ostalih promjena uočava se spominjanje okolnosti koje jačaju koheziju društva

<sup>27</sup> Sedmo poglavlje je administrativna odredba da će strategija biti objavljena u *Narodnim novinama* pa ga ne ubrajamo u sadržaj dokumenta.

te potreba uspostave sustava zaštite kritične infrastrukture, jačanje civilne zaštite i cyber zaštite<sup>28</sup>. U poglavlju o ljudskim pravima i slobodama i informiranju javnosti nema promjena, kao ni u poglavlju o provedbi Strategije, osim što se navodi da je Vlada već osnovala Nacionalno povjerenstvo za prevenciju i suzbijanje terorizma.

Iz svega navedenoga ne vide se stvarni razlozi za donošenje nove strategije. Iako ni jedna ni druga nisu strategije ni u jednom od dva temeljna značenja koja smo ovdje spomenuli, iako su oba dokumenta tek političke izjave, vidljivo je da je stara Strategija konzistentniji i bolje napisan dokument. Stvarni razlozi za donošenje nove Strategije kriju se drugdje. Naime, prva Strategija nastala je pod vodstvom Ministarstva unutarnjih poslova koje je bilo odgovorno za koordiniranje aktivnosti na njoj provedbi. Budući da je terorizam vrlo eksploativna tema u svim međunarodnim forumima i formatima, Ministarstvo vanjskih poslova očito je smatralo da bi oni trebali koordinirati provedbu Strategije. U popratnoj odluci Vlade, kojom se Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma<sup>29</sup> donosi, piše da dokument Vladi dostavlja Ministarstvo vanjskih poslova te se tom ministarstvu daje zaduženje za komunikaciju prema nositeljima radi provedbe mjera i aktivnosti iz Strategije. Budući da Ministarstvo unutarnjih poslova u okviru svoje redovne nadležnosti provodi aktivnosti u smjeru suzbijanja i prevencije terorizma, dok se Ministarstvo vanjskih poslova time bavi prvenstveno na političkoj razini, proizlazi da promjena nadležnosti korespondira s duhom dokumenta te očito i sa stavom države prema materiji kojom se dokument bavi.

## ZAKLJUČAK

Može se zaključiti kako je u izuzetnom porastu uporaba pojma „strategija“ za vrlo različite dokumente i po području koje zahvaćaju, i po pristupu koji primjenjuju, ili pak po svrsi koju žele ispuniti. Međutim, usprkos tome ne nazire se usustavljenje pristupa strategiji. Iz analize hrvatskih strateških dokumenata u području obrane i sigurnosti, odnosno uglavnom neuspješnih pokušaja njihova inoviranja, proizlazi zaključak da se u Hrvatskoj dogodila regresija. Relativno uspješan projekt strateške konceptualizacije iz 2002. godine nije poslužio kao primjer i poticaj za sustavno uređenje strateške konceptualizacije, nego je, sasvim suprotno, svaki daljnji pokušaj donošenja novih strategija ignorirao ili se čak suprotstavljao tom iskustvu.

Iako je pojam strategija iz vojne organizacije ušao u druga područja djelovanja, u posljednja dva-tri desetljeća uočljiv je trend da se razumijevanje strategije koje je oblikovano u poslovnom svijetu sve češće koristi u vojnom, obrambenom i sigurnosnom sektoru. Štoviše, takvo razumijevanje strategije postaje utjecajnije i raširenije od tradicionalnog razumijevanja. Pri tom se nameće kao problem to što u procesu prevođenja alata razvijenih u okviru „poslovnog“ shvaćanja strategije na područje

<sup>28</sup> U Strategiji doslovno piše „jačanje nadzora nad mogućim cyber napadima“. Kako se može uspostaviti nadzor nad nečim što je tek potencijalna prijetnja, ostaje enigma.

<sup>29</sup> Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma (*Narodne novine* 108/2015).



obrane i sigurnosti (ili općenito javne uprave) dolazi do reduciranja svih aspekata koji se ne mogu brojčano izraziti.

Sagledavajući ovaj problem šire, mogu se istaknuti vrlo skromni dosezi u području teorije strategije. Zamah u teorijskom smislu ne samo da je poželjan, nego je i nužan ako želimo svjedočiti pomacima u pristupu strategiji (ili strategijama) u suvremenim državama.

## LITERATURA

Chamberlain, Geoffrey P. 2010. *Understanding Strategy*. Charleston: CreateSpace.

Domjančić, Stjepan. 2009. Strateška razvojna vizija obrambenog sustava: konceptualizacija u hrvatskim uvjetima. U: *Sigurnost i obrana Republike Hrvatske u euroatlantskom kontekstu*, ur. Smerić, Tomislav i Gabrijela Sabol. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, 51–74.

Domjančić, Stjepan. 2015. Civilno-vojni odnosi pokazuju kako tranzicija postkomunističkih društava nije dovršena. <http://blog.vecernji.hr/zvonimir-despot/civilno-vojni-odnosi-pokazuju-kako-tranzicija-postkomunistickih-drustava-nije-dovrsena-6774> (3. veljače 2016.).

Domjančić, Stjepan. 2015a. *Civilno-vojni odnosi i tranzicija: latinsko-američke i postkomunističke europske tranzicije*. Zagreb: Despot Infinitus.

Domjančić, S. 2016. Hrvatski doživljaj rata – između liberalnog i nacional-patetičnog. *Polemos*, sv. 18., br. 36, 11–27.

Eccles, Henry. 1965. *Military Concepts and Philosophy*. New Brunswick, N.J.: Rutgers Univ. Press.

Grizold, A. 1998. *Međunarodna sigurnost: teorijsko-institucionalni okvir*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

HDZ – Izborni program 2003. – 2007.: Pokrenimo Hrvatsku. [http://www.hdz.hr/images/site/upload/izborni\\_program.pdf](http://www.hdz.hr/images/site/upload/izborni_program.pdf)

*Hrvatska enciklopedija*. <http://www.enciklopedija.hr/>

Mintzberg, Henry. 1994. The Rise and Fall of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, siječanj – veljača. <https://hbr.org/1994/01/the-fall-and-rise-of-strategic-planning> (6. veljače 2016.).

Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma. *Narodne novine* 139/2008.

Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma. *Narodne novine* 108/2015.

Niven, Paul R. 2007. *Balanced scorecard: korak po korak: maksimiziranje učinka i održavanje rezultata*. Zagreb: Poslovni dnevnik – Masmedia.

Pion-Berlin, David S. 2005. Political Management of the Military in Latin America. *Military Review*, siječanj – veljača, 19–31.

- Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2003. – 2007., donesen 23. prosinca 2003.
- Strategija nacionalne sigurnosti. *Narodne novine* 32/2002.
- Strategija obrane. *Narodne novine* 33/2002.
- Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine* 85/2010. – pročišćeni tekst, 5/2014.
- Vego, Milan N. 2009. *Joint Operational Warfare: Theory and Practice*. Newport, Rhode Island: U.S. Naval War College.
- Yarger, Richard H. 2008. Towards A Theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army-usawc/stratpap.htm> (6. veljače 2016.).
- Zakon o obrani. *Narodne novine* 73/2013. i 75/2015.

# RETHINKING STRATEGY IN THE SECURITY AND DEFENCE AREA

Stjepan Domjančić i Dijana Gracin

## SUMMARY

The term strategy has been developed in the military organization and from there went into other areas of activity. However, since the mid-20th century, understanding the strategies that had been designed in the business world, it is returned to the military, defence and security sector, and such an understanding of strategy has become more dominant and more widespread than the traditional, original understanding. The problem arises when the tools developed in the framework of business understanding of strategy has been translated into the area of defence and security, because in this process there are reductions in all those aspects that can not be quantified.

This paper focuses specifically on the strategic conceptualization in the field of security and defence, especially because of that reduction of strategy in the area of security and defence; due to increased interest in security and military issues that are present in modern societies (the issue of securitization), but that interest is characterized by a high level of superficiality and the domination of daily political inputs; due to traditionally high importance of security issues for the community; and due to a series of unsuccessful attempts of strategic conceptualization in the security area in Croatia.

The paper provides a brief overview of the attempts to shape a consistent theory of strategy, through the review of *ends, ways, means* models.

At the end paper provides case study – adoption of Croatian strategy for preventing and combating terrorism through that the weaknesses of recent Croatian practice in making strategy in the field of security and defence are very well visible.

Keywords: strategy, security, defence, theory of strategy.

