

Obrambeno planiranje u RH u kontekstu članstva u NATO-u i EU-u

Robert Barić i Dražen Smiljanić

Na Hrvatskom vojnom učilištu „Dr. Franjo Tuđman“, u organizaciji Centra za obrambene i strateške studije HVU-a (CzOSS), 30. svibnja 2017. godine održan je tematski okrugli stol „Obrambeno planiranje u RH u kontekstu članstva u NATO-u i EU-u“, o pitanju daljeg razvoja procesa obrambenog planiranja u Republici Hrvatskoj. To je bila prigoda i za predstavljanje istoimene studije Centra, izrađene radi ukazivanja na potrebu za izgradnjom snažnijeg metodološkog i analitičkog pristupa obrambenom planiranju u Ministarstvu obrane RH i drugim tijelima državne uprave. Cilj je bio i poticanje interesa akademske i znanstvene zajednice u RH za doprinosom u teorijskom pristupu ovom području strateškog planiranja. Navedena studija nije gotovo rješenje koje bi se moglo trenutno primijeniti, nego je njezino objavljivanje fokusirano na pokretanje široke rasprave o smjeru budućeg razvoja obrambenog planiranja u Republici Hrvatskoj. Studija predstavlja i doprinos procesu revizije postojećeg i izrade novog modela obrambenog planiranja, uzimajući u obzir namjeru za daljim razvijanjem sustava nacionalne sigurnosti RH u smjeru snažnijeg integriranja njegovih komponenti, iskazanu kroz namjeru razvijanja sustava domovinske sigurnosti.

Glavni razlog za izradu navedene studije bila je prepoznata potreba za prilagođivanjem procesa obrambenog planiranja promjenama koje se u posljednjih nekoliko godina događaju u europskom sigurnosnom okruženju. U ovom trenutku na području europske sigurnosti prisutna je konvergencija nekoliko sigurnosnih izazova. Nova faza ukrajinske krize koja je započela 2014. godine, ponovno je otvorila prijetnju vođenja konvencionalnog ratnog sukoba u Europi, za koju su mnogi mislili da je stvar prošlosti. Istodobno,

intenzivira se prelijevanje posljedica nestabilnosti susjednih regija (sjeverna/ekvatorijalna Afrika, Bliski istok) na područje Europe (ilegalne migracije, organizirani kriminal, terorizam). Na ove sigurnosne izazove nadovezuje se i pitanje daljeg razvoja procesa integracije unutar EU-a. Stoga je danas europsko sigurnosno okruženje znatno kompleksnije i nesigurnije u odnosu prema razdoblju prije ekonomske krize u EU-u 2008. godine.

Pogoršavanje sigurnosne situacije u Europi i njezinu susjedstvu dovelo je u pitanje postojeće prioritete razvoja sposobnosti vojnih organizacija europskih zemalja. Mnoge europske zemlje suočene su sada s izazovom potrebe za brзом transformacijom sposobnosti za sudjelovanje u oružanom sukobu visokog intenziteta, koji će biti dominantan u dužem razdoblju. Uz revitalizaciju sposobnosti za vođenje konvencionalnog oružanog sukoba radi obrane nacionalnog teritorija, nastavit će se s izvođenjem zadaća koje su donedavno bile težišne (ekspedicijsko ratovanje izvan nacionalnog teritorija / područja NATO-a i EU-a, potpora civilnim vlastima na nacionalnoj razini). Ovo je velik izazov za manje europske zemlje, poput Republike Hrvatske, koje se sada suočavaju sa sigurnosnim izazovima za koje se činilo da su nestali završetkom hladnog rata.

Nužnost potrebe za mijenjanjem procesa obrambenog planiranja postavlja i pitanje relevantnosti dosadašnjih metodologija obrambenog planiranja. To je vidljivo u nizu srednjoeuropskih i istočnoeuropskih zemalja, koje usprkos postizanju članstva u NATO-u (a time i dobivanja pomoći od NATO-a i starih članica Saveza kroz Partnerstvo za mir i PARP proces), do danas nisu stvorile sposobnosti donošenja i provođenja nacionalnih obrambenih planova. Nove analize procesa obrambenog planiranja u novim demokratskim državama na istoku Europe pokazuju kako obrambene institucije vrlo sporo usvajaju i primjenjuju temeljne koncepte upravljanja obrambenim sustavom. To dovodi do usvajanja nerealnih obrambenih planova, koji se u najboljem slučaju samo djelomično ispunjavaju. Situacija je dodatno zakomplicirana izbijanjem ekonomske krize 2008. godine, koja je dovela do smanjivanja obrambenih proračuna članica NATO-a i EU-a. To nije dovelo samo do obustave i/ili odgađanja nabave novih oružnih sustava nego i procesa transformacije obrambenih institucija. U nedavno objavljenoj analizi transformacije obrambenih institucija novih demokracija na istoku

Europe Thomas-Durell Young istaknuo je konvergenciju nekoliko čimbenika koji su doveli do ovakvog rezultata.¹ Young na prvome mjestu ističe kako mnoge obrambene institucije nemaju institucionalnu memoriju u vezi s obrambenim planiranjem (zemlje bivšeg Varšavskog ugovora), a u nekim zemljama razvoj obrambenog planiranja imao je nizak prioritet zbog vođenja obrambenog rata (područje bivše Jugoslavije, Kavkaz). Na drugom mjestu Young ističe kako je snažna centralizacija donošenja odluka u obrambenim institucijama spriječila razvoj procesa (koordinacija, kolaboracija, izgradnja konsenzusa) potrebnih za uspješan proces obrambenog planiranja. Na trećem je mjestu, kako se pokazalo, pogrešan pristup zapada (NATO) u davanju stručne pomoći u izgradnji procesa obrambenog planiranja.² Prema Youngu, krajnji rezultat je stvaranje centraliziranog odlučivanja u procesu obrambenog planiranja, u kojem je naglasak na pitanju ostvarivanja ušteda, a ne na transformiranju strateških političkih smjernica u provedbu konkretnih smjernica obrambenog planiranja (donošenje provedivih obrambenih planova umjesto preambicioznih i neprovedivih planova koji ne korespondiraju sa stvarnom situacijom) radi stvaranja sposobnosti kojima će se odgovoriti na sadašnje i buduće sigurnosne izazove iz sve nesigurnijeg strateškog okruženja.

Navedeni izazovi vidljivi su i u nedostacima uočenima u praksi u sustavu obrambenog planiranja Ministarstva obrane i Oružanih snaga RH. Model obrambenog planiranja u RH potrebno je metodološki i vremenski uskladiti s procesima obrambenog planiranja koji se primjenjuju u NATO-u i EU-u. Za to je nužno predložiti izradu novoga teorijskog okvira obrambenog planiranja na temelju analize procesa obrambenog planiranja drugih država i međunarodnih organizacija. Na navedenom temelju pokrenuta je izrada

1 Young, T. D. (2017) *Anatomy of Post-Communist European Defense Institutions: The Mirage of Military Modernity*. New York, Bloomsbury Academic.

2 To je inzistiranje na institucionalizaciji metoda proračunskog planiranja (Planning, Programming and Budgeting System - PPBS) prije stvaranja snažnog političkog okvira za upravljanje procesom, poduprtog od iskusnih planera koji su trebali dati snažnu analitičku potporu obrambenom planiranju. Rezultat je bio izoliranje političkih prioriteta od provođenja obrambenih proračuna. U knjizi je dana i kritika PPBS metodologije te preporuka da svaka zemlja ozbiljno razmotri primjenu PPBS-a i odredi u kojoj mjeri ta metodologija omogućava ili sprječava provođenje obrambene politike.

studije predstavljene na okruglom stolu, koja kroz analizu relevantnih modela obrambenog planiranja (s posebnim osvrtom na NATO i EU) predstavlja prijedlog načelnog okvira i sadržaja (generičkog modela) obrambenog planiranja u RH.

Okrugli stol organiziran je u okviru tri panela, pri čemu su u okviru svakog panela uvodni pregled dijela studije dali članovi tima CzOSS-a, koji je izradio studiju, nakon čega je povedena rasprava. Uvodni panel (Kontekst obrambenog planiranja) započeo je prezentacijom pukovnika doc. dr. sc. Roberta Barića, koji je prezentirao čimbenike koji utječu na potrebu za razmatranjem promjene metodologije obrambenog planiranja (promjene u sigurnosnom okruženju u Europi – sve veća strateška neizvjesnost, priroda sigurnosnih prijetnji i ugroza na početku XXI. stoljeća, širok spektar zadaća obrambenog sustava). Pukovnik Barić istaknuo je značaj strateškog odlučivanja i strateške analitike (bez kojih ne postoji obrambeno planiranje) i osvrnuo se na razloge za primjenu studija slučajeva korištenih u studiji.

Drugi panel (Obrambeno planiranje u Republici Hrvatskoj) započeo je prezentacijom brigadira mr. sc. Igora Karnjuša, koji je dao prikaz dosadašnjeg razvoja obrambenog planiranja u Republici Hrvatskoj. Brigadir Karnjuš obradio je pojmovno definiranje obrambenog planiranja, generičku strukturu obrambenog planiranja. Nakon toga dao je prikaz trenutnog stanja obrambenog planiranja u Republici Hrvatskoj, pri čemu je istaknuo četiri izazova: nepostojanje okvira koji bi obrambeno planiranje uredio na sustavan način; nepostojanje definirane metodologije obrambenog planiranja; nepostojanje analitičkih podloga i drugih dokumenata u potpori planiranja i nepovezanost elemenata u procesu obrambenog planiranja; izbjegavanje suočavanja s rizikom u procesu obrambenog planiranja.

U trećem panelu (Prijedlog novog modela obrambenog planiranja u RH) brigadir mr. sc. Dražen Smiljanić, na temelju prethodnih izlaganja, dao je konceptualni model obrambenog planiranja u RH, opisan u studiji. U ovom kontekstu istaknuta je i činjenica kako promjene u sigurnosnom okruženju i naravi sigurnosnih prijetnji i izazova zahtijevaju sve veći stupanj integracije svih čimbenika sigurnosnog sustava društva, a time i njihovu uključenost u obrambeno planiranje.

U raspravi koja se vodila po završetku svakog panela izneseni su stavovi koji su poslužili kao temelj za donošenje zaključaka i preporuke sudionika skupa. U raspravi je istaknuta potreba za dubinskom promjenom obrambenog planiranja u Republici Hrvatskoj – ispravljanje nedostatka dimenzije strateškog odlučivanja i strateške analitike (prestanak zasnivanja obrambenog planiranja na dostupnim financijskim sredstvima), potreba postizanja koherentnosti i konzistentnosti obrambenog planiranja, širenje obrambenog planiranja izvan obrambenog sustava (integrirani pristup, koji bi bio u skladu s ciljevima koji se žele postići stvaranjem sustava domovinske sigurnosti), unaprjeđivanje organizacijske/strateške kulture, ispravljanje nedostatka upravljanja projektima te provođenja edukacije na svim razinama (od strateškog odlučivanja, pa do konkretnog vođenja projekata).

Definirane preporuke okruglog stola su sljedeće:

1. U oblikovanju obrambenog planiranja u OSRH potrebno je primijeniti model dugoročnog obrambenog planiranja (DOP), koji će osigurati prilagodbu vojne organizacije i njezinih sposobnosti stalnim promjenama u strateškom okružju, zbog čega je nužno provoditi kontinuiranu transformaciju vojne organizacije. Za uspješnu primjenu DOP-a treba provoditi kontinuiranu analizu strateškog okružja (prepoznavanje trendova, prijetnji, izazova i prilika te implikacija na sigurnost i obranu – operativnih koncepata), a nužno je i ažuriranje glavnih strateških dokumenata RH iz područja obrane. Posebnu pozornost treba usmjeriti prema analizi scenarija kao ključnom elementu DOP-a (scenariji uspostavljaju transparentnu poveznicu od opće državne sigurnosne politike do priuštive strukture snaga).
2. Najvažniji je dio obrambenog planiranja razvoj sposobnosti oružanih snaga. Upravljanje resursima u području obrane, kao i modeli koji se za to koriste (npr. Sustav planiranja, programiranja, izrade i izvršenja proračuna - SPPIIP), tek su dio skupa procesa obrambenog planiranja i taj se proces ne može temeljiti isključivo na pristupu upravljanja financijama (i drugim resursima). Premda se obrambeno planiranje najčešće provodi u uvjetima ograničenja resursa, oni ne smiju biti

ključan eliminacijski čimbenik u procesu utvrđivanja potrebnih sposobnosti.

3. S obzirom na to da zakonom nije propisano u kojim se razdobljima izrađuje Strateški pregled obrane, potrebno ga je staviti u opći kontekst i dužinu trajanja ciklusa obrambenog planiranja propisati novim pravilnikom.
4. Glavne korake u modelu obrambenog planiranja RH treba oblikovati na način da budu kompatibilni s NATO-ovim procesom obrambenog planiranja (NDPP). Prijedlog je, stoga, da ciklus obrambenog planiranja u RH traje četiri godine, a po potrebi se pojedini procesi mogu aktivirati i ranije. Idealan bi model bio norveški, koji je fleksibilan i praktički se provodi kontinuirano.
5. Kao pristup obrambenom planiranju predlaže se pristup „od vrha prema dolje“ (engl. *top-down approach*).

Okrugli stol i predstavljena studija ukazuju na ključna pitanja daljeg razvoja obrambenog planiranja u Republici Hrvatskoj – definiranje njegove konceptualne vizije, područje strateškog odlučivanja te stvaranje strateške (organizacijske) kulture koja će poticati razvoj obrambenog planiranja u okviru budućeg sustava domovinske sigurnosti. Rezultati okruglog stola upućuju i na potrebu za daljim upoznavanjem šireg kruga stručnjaka i osoba koje su izravno ili neizravno odgovorne za organiziranje obrane i ostvarivanje obrambene funkcije i kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj s temom obrambenog planiranja, kojoj se do sada u Republici Hrvatskoj nije posvećivala velika pozornost.