

# RAZMIŠLJANJA O PREOBLIKOVANJU EUROPSKIH ORUŽANIH SNAGA ZA XXI. STOLJEĆE

Chris Donnelly

UDK: 355.3(4)"20"  
355.1(4)"20"

Stručni rad  
Primljeno: 20.02.2001.  
Prihvaćeno: 19.3.2001.

## Sažetak

*Mnoge europske zemlje imaju danas oružane snage koje više nisu prikladne da odgovore na sigurnosne ugroze s kojima se te zemlje mogu suočiti u budućnosti. Te zemlje nalaze se stoga pred korjenitim reformama koje će biti bolne i skupe. To se posebno odnosi na zemlje Srednje i Istočne Europe, gdje je problem dodatno opterećen postsocijalističkim naslijeđem, malom veličinom zemalja i teškom gospodarskom situacijom. Trebat će uložiti velike napore da bi se utvrdio najbolji način na koji se, u danim uvjetima, mogu reorganizirati oružane snage tih zemalja. Profesionalizacija, odnosno ukidanje vojne obveze i služenja novačkog roka, ne mora biti najbolji put. Upravljanje osobljem i kadrovska politika svugdje je prioritet koji mora pratiti planiranje snaga. Podjela uloga u savezima može biti jedino dugoročno rješenje.*

**Ključne riječi:** oružane snage, vojna reforma, Srednja Europa, Istočna Europa, profesionalizacija, savezi

Većina europskih zemalja danas je suočena s istim problemom. Snage kojima raspolažu i koje uz znatne troškove održavaju, nisu prikladne da odgovore na sigurnosne ugroze s kojima je Europa suočena i s kojima će vjerojatno biti suoče-

Chris Donnelly dugogodišnji je specijalni savjetnik glavnog tajnika NATO-a za srednjo- i istočnoeuropska pitanja. Ranije je bio predavač na području ruskih i sovjetskih studija na Kraljevskoj vojnoj akademiji u Sandhurstu, Ujedinjeno Kraljevstvo, gdje je bio i ravnatelj Središta za istraživanja na području sovjetskih studija. Autor je niza radova o ruskim i sovjetskim vojnim i političkim pitanjima te knjige *Soviet Military System in Peace and War* (1988.). Glavno sadašnje područje interesa mu je reforma obrambenih i sigurnosnih sustava u srednjo- i istočnoeuropskim zemljama nakon kraja Hladnog rata, te razvoj suradnje između Istočnih i Zapadnih obrambenih ustanova.

na u predvidivoj budućnosti. To nije problem samo srednjo- i istočnoeuropskih (SIE) vojski – mnoge članice NATO-a imaju isti problem. No, zbog više razloga, problem je akutniji u SIE zemljama. Stoga su članice NATO -a i partneri saveza snažno zainteresirani da zajednički riješe ovaj problem u cijeloj njegovoj kompleksnosti<sup>1</sup>.

Upravo je Kosovo dovelo do toga da problem bude shvaćen i da postane vidljiv. Europske vojske broje preko dva milijuna ljudi, a manje od dva posto od ukupnog broja vojnog osoblja raspoređeno je na Kosovu i u Bosni. Međutim, čak i to predstavlja silno opterećenje za nacionalne vojne sustave. Nadalje, usprkos značajnim svotama koje se troše na obranu, Europa i dalje ne raspolaze nekim temeljnim, suvremenim mogućnostima i sposobnostima te bez pomoći Sjedinjenih Država nije kadra učinkovito uporabiti snage izvan svojeg područja. Nešto je, očito, pogrešno. Pitanje glasi: što je pogrešno i što se može učiniti?

Mnogi novinari koji danas komentiraju ovaj problem koncentrirali su se na potrebu da se kupi oprema visoke tehnologije kako bi se išlo ukorak s američkim sposobnostima, odnosno na potrebu da zemlje Europske unije (EU) nabave sofisticirana sredstva za zapovijedanje, komunikacije i kontrolu (C<sup>3</sup>) te za teški transport kako bi *Zajednička vanjska i sigurnosna politika* (*Common Foreign and Security Policy, CFSP*) odnosno *Europska sigurnosno-obrambena politika* (*European Security and Defense Policy, ESDP*) mogle zaživjeti. Međutim, radi se o mnogo složenijem problemu i čitava je situacija daleko usloženija nego što se na prvi pogled čini.

Da bismo se uhvatili u koštac s problemom, moramo se vratiti na temeljne stvari i zapitati: Za što ćemo u XXI. stoljeću trebati oružane snage? Koje će ugroze postojati u Europi? Što ćemo morati učiniti da te ugroze neutraliziramo? Situacija koncem XIX. stoljeća, primjerice u Britaniji, dozvoljavala je da se dužnost vojnika i mornara sasvim kratko definira rečenicom "ubiti Kraljičine neprijatelje", a da pri tome ne postoji opasnost pretjeranog pojednostavljivanja. Danas je ta definicija, zajedno sa svim implikacijama na obuku, organizaciju, opremu, moral itd. – bjelodano neodgovarajuća. Čemu služi vojnik? Kakve su i koje njegove zadaće u XXI. stoljeću i kako bi ga trebalo obučavati da ih može izvršiti? Kako pomiriti temeljnu potrebu da ga se pripremi za veći sukob (koji je uvijek moguć mada trenutno nije i vjerojatan) s potencijalno suprotnim zahtjevima da izvršava današnje vrlo različite (i vrlo vjerojatne) sigurnosne zadaće? Kako procjenjujemo sigurnosne ugroze, kako ocjenjujemo vjerojatnosti i rizike i kako postavljamo prioritete?

---

<sup>1</sup> Autor zahvaljuje Kenu Broweru, Sir Rupertu Smithu, Sir Johnu Walkeru, Manfredu Diehlu, Willu Jessettu, Efremu Radevu, Witoldu Nowosielskom, Peteru Svecu, Davidu Clarkeu, Manuelu Moratou, Philu Leadbetteru, Jennifer Drummond i Janis Kazocins (*op. pisca*).

## NOVE SIGURNOSNE UGROZE

Lakše je početi s time što danas nije glavna prijetnja europskoj sigurnosti – glavna prijetnja nije treći svjetski rat. Europske nacije, istočne i zapadne, ne plaše se danas masovne invazije i totalnog rata. Još uvijek postoji strah od regionalnog rata na Balkanu koji, za one koje on može neposredno zahvatiti, ne mora biti ništa manje intenzivan od svjetskog rata. U XXI. stoljeću, "vrući" rat koji bi uključio razmjerno velike snage još je uvijek potencijalna prijetnja na mnogim mjestima izvan Europe. Ali mnogi sukobi bit će smanjenih razmjera i neće se voditi vrhunskom tehnologijom. Pa ipak, činjenica da će razmjeri sukoba biti mali i da će razina uporabljene tehnologije biti prosječno niska ne znači mnogo za vojnika čiji se vod našao pod neprijateljskom vatrom. Svi vojnici moraju stoga biti pripremljeni za okrutnu stvarnost bitke. No kojim bi drugim vještinama oni također trebali ovladati?

Ugroze nacionalne sigurnosti u današnjoj Europi jesu, uglavnom, ne-vojne naravi:

- Nedostatak kompetentnih specijalista u vladinim i parlamentarnim strukturama, a što se odnosi podjednako na političare i na državne službenike. Ova okolnost izlaže zemlje opasnostima destabilizacije.
- Gospodarske ugroze, uključujući društvene nemire uzrokovane slabim gospodarskim rezultatima, gospodarske probleme prouzročene ratom (npr. zatvaranje prometa Dunavom) i gospodarske odnose korištene kao oružje (npr. obustavljanje opskrbe energijom).
- Etničko neprijateljstvo, počesto podjareno religijom, koje stvara sukobe ili separatizam.
- Nesigurne i neučinkovite granice koje omogućavaju nelegalne migracije i krijumčarenje (i prijete dobrosusjedskim odnosima).
- Organizirani kriminal koji je danas najveća ugroza funkcioniranja mnogih država i koji ima ozbiljne međunarodne posljedice.
- Korupcija koja ne samo da umnožava učinke nekih od spomenutih ugroza nego je i po sebi najozbiljnija ugroza preživljavanju demokracije i razvoju zdravog tržišnog gospodarstva u mnogim zemljama.
- Širenje vojne ili civilno-vojne tehnologije, uključujući oružja masovnog uništavanja i njihove nosače.
- Informacijsko "ratovanje". Ozbiljne štete mogu se zemljama nanijeti napadom na informacijske sustave koji ne moraju biti ni u kakvoj vezi s vojnim sustavima tih zemalja.

Postoje i druge ugroze koje se uz malo mašte mogu lako zamisliti i koje utječu na sigurnost pojedinca ili države, a u drugim dijelovima svijeta postoje još i različite treće ugroze. No, kad je Europa u pitanju, naš je popis dovoljan za početak. Sve spomenute ugroze, često u međusobnim kombinacijama, ugrožavaju sam opstanak država. Što vlasti manje čine da bi se oduprle tim ugrozama (razvijanje učinkovitog sustava upravljanja krizama i ulaganje u pravu vrstu i kvalitetu sigurnosti)

nosnih snaga – vojske, policije, obavještajnih službi itd.), to će ozbiljnije biti opasnosti koje ove ugroze predstavljaju.

U XXI. stoljeću, kao i u ranijim stoljećima, ugroze sigurnosti mnogostruko su povezane s njihovom prevencijom. Upravo narav današnjeg društva čini da određeni problemi postaju sigurnosni rizici. Posljedica toga je da su u mnogim zapadnim društvima neki sigurnosni problemi inherentno nerješivi, u najmanju ruku sredstvima koja su našim liberalnim društvima prihvatljiva. Narav društva u nema- loj mjeri određuje narav ugroze. To može stvoriti asimetriju između ugroze i odgovora koji je sam po sebi teško prihvatljiv u našim društvima.

Mediji danas mogu odigrati posebno veliku ulogu i to podjednako kao poticatelji sukoba i kao poticatelji intervencije. Njihova je uloga sada tako fundamentalna da je treba uzeti u obzir kao jedan od temeljnih čimbenika svake ugroze i svakog odgovora na nju: mediji su danas postali sredstvo u kojem se odvija svaka operacija. Bilo je vremena kad su vlasti i ministarstva obrane imali neki stupanj kontrole nad medijskim praćenjem operacija, ali danas to više nije slučaj. U biti je današnjeg sukoba da se događa "među ljudima". Upravo ta činjenica omogućava onima koji pokreću onu novu vrstu ratovanja (borci za slobodu ili teroristi, diktatori ili domoljubi, zavisno od točke gledanja) da djeluju ispod razine oružja XXI. stoljeća. Sukob više nije ograničen na sudionike borbi. Posredstvom medija sukob će se odigravati pred publikom i bit će tako uobličen da mobilizira i da djeluje na interesne skupine u toj publici. Oni koji oblikuju oružane snage za XXI. stoljeće *moraju* to razumjeti i to mora imati utjecaja na oružane snage koje oni oblikuju.

## SIGURNOST NASUPROT OBRANI

U najvećem dijelu proteklih pedeset godina u Europi, i Istok i Zapad mogli su "obranu" i "sigurnost" koristiti kao istoznačnice. Upravo nam je ulaganje u obranu pružalo sigurnost. Teškoće s kojima se naše nacionalne i međunarodne ustanove susreću u shvaćanju i u djelovanju tiču se upravo toga da stvari više tako ne stoje. Oružane snage oblikovane za obranu više nisu adekvatne za pružanje sigurnosti. Sve zemlje u sastavu NATO-a muče se ovom dilemom. Program *Partnerstvo za mir* (PfP) može se smatrati mehanizmom odgovora koji je Savez pokrenuo kako bi se njegovi europski susjedi mogli pozabavati rješavanjem ovog pitanja na način koji je sukladan Savezu. To znači da je PfP više sigurnosni nego obrambeni program.

Dok je pred deset godina nacionalna sigurnost bila mjerena uglavnom vojnom, odnosno obrambenom moći, danas je to samo jedna od jedinica mjere te je za većinu zemalja istovremeno i jedna od najmanje bitnih. Većina navedenih ugroza ne zahtijeva tradicionalni vojni odgovor, nego se više radi o problemima koji zahtijevaju intervenciju policije ili paravojskih snaga\*. One zahtijevaju investi-

\* *Para-military* u engleskome jeziku označava snage koje su po organizaciji, opremi i načinu uporabe slične vojnim snagama, ali nisu u sklopu ministarstva obrane odnosno redovnih

ranje u ministarstva unutarnjih poslova, u granične i carinske snage i službe, u organizaciju upravljanja krizama i tome slično. Bez straha da ćemo pogriješiti, iz ovoga možemo zaključiti da će, kako se povećavaju investicije u unutarnju sigurnost, rasti pritisak da se smanje proračuni ministarstava obrane.

To je prvi zaključak koji treba izvući iz današnje sigurnosne situacije u Europi: u nekim slučajevima može biti kontraproduktivno da se od zemalja traži da više troše na vojnike kad je ono što im treba više policajaca, i to kako za njihovu vlastitu sigurnost tako i za doprinos međnarodnim sigurnosnim operacijama.

Novija iskustva govore da će vojnici, kad budu pozvani da se suoče s današnjim sigurnosnim izazovima, biti prinuđeni ne samo da se bore, nego i da izvrše cijeli niz drugih zadaća. Operacije u Bosni i na Kosovu pokazale su da postoji potreba ne samo za vojnicima (dakako, i zrakoplovcima i mornarima) koji će se boriti u okolnostima koje za sudionike predstavljaju "operacije visokog intenziteta", nego i za onima koji imaju vještine potrebne za izvršavanje niza stresnih i zahtjevnih uloga koje moderno "održavanje mira" zahtijeva. One uključuju cijelu lepezu: od diplomata preko policajca i posrednika do radnika hitne pomoći, ravnatelja bolnice i gradskog administratora.

Druga je značajka modernih operacija u tome da se uporaba neke snage (za razliku od razmještanja snaga) mora ograničiti na taktičku razinu. Bude li to neizvedivo, pojavljuje se predstava krize i politička borba je izgubljena. Razmišljati o uporabi snaga na ovakav način zahtijeva promjenu stava kod viših časnika i odgovarajući promjenu u njihovom vojnom uvježbavanju i obrazovanju.

Dvije stvari mogu se još dodati onome što je već kazano. Prva je da današnji vojnik ima više šansi da svoje vještine uporabi u inozemstvu nego u vlastitoj zemlji. Druga je da je iznesen popis ugroza (i vještina potrebnih da bi im se oduprlo) gotovo sigurno nepotpun. Vjerojatno će se pojaviti mnogi izazovi koji se danas ne mogu predvidjeti.

Naš drugi glavni zaključak stoga glasi: buduće vojske morat će imati daleko veći registar sposobnosti nego u prošlosti. Pojedinačni vojnik morat će biti mnogo elastičniji i imati širu uvježbanost i obrazovanje a vojne snage će morati biti sposobne za brzu, odlučnu i produljenu uporabu i za razmještaj u inozemstvu.

U isto vrijeme može postati mogućim da oružane snage neborbene zadaće prepuste ostalim ministarstvima koja zajednički mogu dati snage i druge resurse za operacije održavanja mira. Da bi se to omogućilo, bit će potrebna, kao i u slučaju drugih pitanja o kojima smo već govorili, ne samo značajna promjena u razmišljanju o tome što sigurnost jest, nego i velika promjena u ukupnim ulaganjima u sigurnost.

Promjena u razmišljanju već je, naravno, u tijeku. Shvaćanje potrebe da se europske snage moraju moći razmjestiti "izvan područja" bez pretjeranog oslon-

---

oružanih snaga nego u organizacijskom okviru nekog drugog državnog nadležstva (npr. ministarstva unutarnjih poslova), dočim se u hrvatskome jeziku izraz *paravojni* rabi za snage obučene, organizirane i opremljene po uzoru na redovitu vojsku, ali koje nisu uključene u sustav državne uprave nego su organizirane i vođene od strane društvenih odnosno političkih skupina ili pojedinaca (*op. prev.*).

ca na američku potporu, potakla je nedavni brzi razvoj *Europske sigurnosne i obrambene politike*. No, ovaj problem ne tiče se samo nove opreme i novih C<sup>3</sup> ili logističkih mehanizama. Radi se o pitanju sposobnosti vojnika, mornara i zrakovaca na svim razinama vojne organizacije koji tvore najvažniji – ljudski – element u projekciji snaga.

## VOJNI SUSTAVI U DANAŠNJOJ EUROPI

Obratimo li sada pozornost na sadašnje stanje europskih oružanih snaga i sigurnosnih snaga vidjet ćemo nesrazmjer. Pred deset godina, na koncu Hladnoga rata, najveći broj europskih zemalja imao je razmjerno velike oružane snage utemeljene na vojnoj obvezi i na mobilizaciji velikih razmjera, a tako dobivene snage bile su namijenjene borbi u obrani nacionalnog teritorija. Neutralne zemlje (kao Finska i Švicarska) morale su održavati ogromne strukture snaga koje su trebale biti kadre voditi neodvisne operacije kako bi obrana bila uvjerljiva. Članice NATO-a, sigurne pod američkim nuklearnim kišobranom, mogle su si prištediti sredstva i držati manje vojske, postižući još uvijek uvjerljivost obrane međusobnom potporom i zajedničkim odvrćanjem. Pa ipak, temeljno načelo NATO-a jest da svaka zemlja održava svoje suverene oružane snage s vlastitim nacionalnim zapovjednim lancem, vlastiti nacionalni sustav opremanja i uravnotežene snage organizirane prema individualnoj volji i potrebi nacije. Dakako, to nije sva istina. Unatrag posljednjih nekoliko godina zamjetljiva je rastuća tendencija prema vojnoj i industrijskoj integraciji i prema multinacionalnim vojnim strukturama. Nadalje, ukupni cilj NATO-a je da izbjegne "nacionaliziranu" obrambenu i sigurnosnu politiku i da produbi integracije. Pa ipak, premda je članstvo u NATO-u europskim članicama ovog saveza jamčilo kolektivnu i integriranu obranu i time omogućavalo da troškovi za obranu budu svedeni na minimum, ustrajavanje većine nacija na potpuno nezavisnim nacionalnim obrambenim *establishmentima* značilo je da se isplativost ni teorijski ne može postići u razmjerima koji su mogući u velikim nacionalnim sustavima (kao što je SAD) ili u sustavu s potpuno integriranom i standardiziranom strukturom (kakvu je SSSR nametnuo Varšavskom ugovoru).

Deset godina kasnije, pod pritiskom financija (potreba naplate dividenda koje donosi mir) i logike (nema Sovjetskog Saveza = nema opasnosti od trećeg svjetskog rata pa stoga nema potrebe za velikim vojskama), mnoge su europske zemlje značajno smanjile svoje proračune i strukture snaga. No mnoge još uvijek nisu temeljito izmijenile njihovu strukturu. Umjesto velikih vojski koje se temelje na vojnoj obvezi i koje su namijenjene nacionalnoj obrani, one sada imaju manje snage ali još uvijek utemeljene na vojnoj obvezi.

Ne samo to, nego te vojske, istočne i zapadne, imaju danas značajno smanjene sposobnosti. To se može pripisati nizu političkih i financijskih razloga. Trajanje novačkoga roka je smanjeno (u mnogim slučajevima i ispod poželjnog minimuma). Oprema nije osuvremenjena. Dopustilo se da se smanje zalihe streljiva (posebno

skupljeg streljiva više tehnologije). Uvježbavanje se reduciralo (kako zbog štednje tako i zbog zahtjeva civilnog društva koje više nije trpjelo zrakoplove u niskom letu i ceste pretrpane tenkovima). Europske oružane snage članica NATO-a dozvolile su si da postanu ovisne o američkim tehnologijama "umnožavanja snaga" koje su im bile dostupne s obzirom na koalicijsko ratovodstvo.

Budući da je u doba Hladnoga rata vjerojatnost sukoba bila ocjenjivana kao mala, a da je odvratanje ovisilo o dobroj vidljivosti i uočljivosti odlučnog političkog i vojnog stava (poze), posebno je za europske članice NATO-a bilo važnije da održavaju privid vojne moći nego da razvijaju stvarne borbene mogućnosti. To je rezultiralo u politici opremanja koja je naglašavala više strukturu snaga nego sposobnosti. Na primjer, bilo je važnije kupiti zrakoplove nego uređaje za elektronska djelovanja, sredstva koja omogućavaju noćni napad, precizno vođeno streljivo (PGM) i slično, što bi te zrakoplove napravilo učinkovitim. Brzi razvoj tehnologije udružen s institucionalnim pritiscima učvrstio je logiku ovog procesa.

Još tri stvari treba spomenuti koje su pogodile navlastito SIE zemlje poslije 1990. godine. Prvo, one su zadržale daleko preveliku administrativnu, zapovjednu i vojnoobrazovnu strukturu koja sada troši nesrazmjerno veliki dio sredstava obrambenog proračuna.

Drugo, SIE zemlje još uvijek nemaju učinkovit, moderan i transparentan kadrovski sustav, te zadržavaju smanjenu inačicu sustava kakav su imale u doba Varšavskoga ugovora (VU). To predstavlja najveću pojedinačnu institucionalnu prepreku za procese promjena u tim zemljama jer, bez takvog sustava, ne postoji mehanizam ocjenjivanja, nagrađivanja, promicanja i postavljanja na ključne dužnosti onih koji su odista kvalificirani da pokrenu promjene i sprovedu nove planove.

Treće, SIE zemlje pate od nedostatka sposobnosti nacionalnih vlasti (tj. nedostatka ljudi s odgovarajućim ukupnim sposobnostima) da formuliraju obrambenu politiku, planiraju obranu i upravljaju krizama. To je stoga što ove zemlje, s obzirom na to da su bile dijelom VU-a ili pak sastavnim dijelom Sovjetskog Saveza, nisu ni imale prilike da razviju svoju stvarnu nacionalnu suverenu kontrolu nad svojim oružanim snagama. Ekspertnost vlasti na ovome području razvija se godinama i samo je nekoliko SIE zemalja postiglo ovaj stupanj stručnosti.

Posljedica ovoga svega jest da većina SIE zemalja treba fundamentalnu promjenu u vlastitoj vojnoj kulturi ukoliko misli razviti snage koje će moći izvršavati zadaće koje će, kako je Kosovo pokazalo na posebno drastičan način, europska sigurnost vjerojatno zahtijevati u sljedećem desetljeću.

## ZAHTJEVI KOJI ĆE SE POSTAVITI PRED BUDUĆE VOJSKE

Da bismo kratko iznijeli obrambene i sigurnosne zahtjeve s kojima će se buduće oružane snage vjerojatno suočavati, izdvojio bih sljedeće:

- Sposobnost mobilizacije kako bi se predusrele nepredvidljive ugroze i kako bi se dobile pričuve, ali s duljim vremenom upozorenja (za neke zemlje ovo je važnije nego za druge).
- Mogućnost da se snage razmjeste izvan područja i da tamo operiraju kroz dulja razdoblja (što zahtijeva da se veći dio obrambenih napora usredotoči na logističke i potporne funkcije).
- Interoperabilnost s NATO-om kako na najvišoj političko-vojnoj razini odlučivanja tako i na vojnoj operativnoj i taktičkoj razini (uključujući služenje engleskim jezikom).
- Visoki standard obrazovanja i uvježbanosti kako časnika tako i vojnika.
- Mogućnost da se uporabe različite administrativne vještine (npr. upravljanje bolnicama, transportnim sustavima).
- Djelovanje u funkciji policijskih snaga.
- Održavanje nove osnovice motivacije i morala u potpori navedenoga (različito i zahtjevnije nego obrana domovine).

Neke od navedenih funkcija koje su povezane sa sigurnosnim zadaćama ne zahtijevaju vojnička umijeća nego bi ih bolje mogle ispuniti policijske agencije. Mora se stoga postaviti pitanje ne bi li u određenim okolnostima oružništvo\* bilo snaga primjerenija od vojske. Nema dvojbe da na Kosovu danas više nedostaje upravo ovakva vrsta policije nego vojnici. Ustrebaaju li vojnici, onda i opet više trebaju specijalisti veze, inženjerije ili psihologijskih operacija, a manje pješništvo ili topništvo. Vojnici će uvijek biti potrebni, ali svo osoblje za kojim će postojati potreba u takvim operacijama neće se sastojati samo od vojnika.

Osim toga, svakome je jasno da je najbolje rješenje ono kojim se izbjegava pretjerano opterećivanje vojnika civilnim profesionalnim funkcijama. No isto je tako jasno da ćemo u slučajevima operacija održavanja mira ove strukture i snage trebati imati gotove za razmjestaj i uporabu skoro istovremeno s vojnim strukturama. Iskustvo s iscrpljivanjem određenih funkcija na Kosovu bit će ovdje vrlo vrijedno i pomoći će nam odrediti kako izaći na kraj s ovim problemom.

\* Rod, negdje je grana oružanih snaga, s vojnim i civilnim redarstvenim ovlastima, često s funkcijama temeljne, prometne i kriminalističke policije (npr. *Carabinieri* u Italiji, *Gendarmerie* u Francuskoj ili *Guardia Civil* u Španjolskoj). U Hrvatskoj je postojalo za vrijeme Austro-Ugarske i prve, kraljevske Jugoslavije (*žandarmerija*), a pod imenom *oružništvo* javlja se u NDH (*op.prev.*).



## RJEŠENJE: PROFESIONALNA VOJSKA?

Najčešći odgovor koji dobivam na pitanje "Kakva će vrsta vojske biti potrebna kako bi se odgovorilo novim sigurnosnim zahtjevima XXI. stoljeća?" (na primjer od britanskih ili američkih časnika koji iza sebe imaju svoje vlastito nacionalno iskustvo ili od časnika SIE vojski koji su s NATO-om radili u Bosni ili Kosovu i koji su siti problema koje su imali s bezvoljnim vojnim obveznicima) glasi: "Ono što nam treba jest potpuno profesionalna vojska."

To je možda istina za velike i bogate zemlje, pogotovo ako ih od bilo kojeg mogućeg neprijatelja dijele široki oceani. No za manje zemlje, pogotovo za one sa slabije razvijenim gospodarstvom, ovo rješenje postavlja ozbiljne probleme. Prvi od njih su kulturni i društveni. U nekim zemljama etos vojne obveze je duboko ukorijenjen i ideja stajaće vojske sastavljene od "plaćenika" nije široko prihvaćena. To može imati i pejorativne konotacije.

Drugi problem je stručnost. To što je vojno i političko vodstvo imalo dovoljno stručnosti da organizira i upravlja sustavom pričuve utemeljenim na vojnoj obvezi ne mora značiti da zna upravljati profesionalnim snagama. Za to treba mnogo učenja.

Treći problem, a fokus naše pozornosti upravo je na to usmjeren, jesu troškovi. Zemlje koje mogu podići vrlo veliku vojsku utemeljenu na vojnoj obvezi i vojsku koja se velikim dijelom oslanja na pričuvu, mogle bi si priuštiti samo vrlo malenu dobro opremljenu profesionalnu vojsku. To je bit dileme s kojom se suočavaju mnoge SIE zemlje.

## CIJENA PROFESIONALNE VOJSKE

Četiri elementa pridonose ovim troškovima: osoblje, infrastruktura, oprema i održavanje.

### *Osoblje i infrastruktura*

Što se tiče novčanih izdataka, vojni obveznici ne koštaju mnogo. Dakako, zemlja plaća visoku socijalnu cijenu jer mladi ljudi prekidaju obrazovanje i produktivan rad. No, u modernim gospodarstvima, gdje stopa nezaposlenosti iznosi nekoliko postotaka, taj je trošak manje vidljiv. Osim toga, taj trošak ne pada na teret vojnog proračuna. Novak ima nizak životni standard, a nije mu potrebna ni potpora za izdržavanje obitelji. Profesionalni vojnik, nasuprot tome, mora biti plaćen nadnicom koja je usporediva s nadnicama u komercijalnom gospodarstvu, mora mu se dati odgovarajuće stanovanje i pripadna infrastruktura za njegovu obitelj kao i svaka druga socijalna potpora, jer će u protivnom napustiti vojsku i drugdje potražiti bolje uvjete. Prosječna cijena profesionalnog vojnika ili časnika kreće se oko dva do dva i pol brutto društvenog proizvoda *per capita*, što uključuje plaću,

mirovinu i socijalnu potporu kao i uvježbavanje (uključivo novac potreban za zamjensko osoblje tijekom uvježbavanja). U SAD, primjerice, ovi troškove iznose 65.000 USD godišnje. Profesionalni vojnik je skup. Dodatna infrastruktura koju zahtijeva profesionalni vojnik (i njegova obitelj) generira veće administrativne troškove.

Osim toga, novak je uvijek na raspolaganju. Njegovi dopusti su kratki. Profesionalni vojnik ne samo da mora imati razumno duge dopuste, nego tijekom službe mora ići na različita usavršavanja i tečajeve što dodatno skraćuje njegovo vrijeme provedeno u službi. Osim toga, američko i britansko iskustvo pokazuje da je protok profesionalnih vojnika vrlo brz – mnogi ne obnavljaju ugovore nakon tri do pet godina službe. Na taj način ideja o dugoročnoj službi profesionalnih vojnika gubi svaki smisao. Isto tako, mnoge profesionalne vojske koriste individualnu rotaciju i popunjavanje. To se pokazuje kao vrlo ometajuća praksa budući da je protok osoblja stalan i da u mnogim postrojbama često prelazi 50 posto osoblja godišnje. Time se reducira kohezija malih postrojbi i dovodi se u pitanje bojna spremnost. Teško je složiti postrojbe za neku produljenu operaciju kada znamo da je možemo složiti samo od osoblja kojem je preostalo više od devet mjeseci prije premještanja. Nasuprot tome, vojske koje se temelje na vojnoj obvezi i na pričuvama sklone su rotaciji i zamjeni cijelih postrojbi. Takav sustav stvara vodove i satnije kao međusobno zamjenjive timove koji zadržavaju svoju koheziju. To pojačava koheziju malih postrojbi i stvara razmjerno visoku bojnu spremnost nakon što su postrojbe jednom oformljene i obučene.

Nesporno je da se rasprava "novak nasuprot profesionalcu" treba proširiti i produbiti. Ne postoje jasni razlozi za uvođenje posve profesionalnog sastava u malim vojskama siromašnih zemalja.

## **Oprema**

U posljednjih 30 godina, kako su unapređivana oružja i oprema, njihova je cijena rasla daleko brže od stope inflacije. Slijedom toga, kad se oružane snage moderniziraju i ukoliko zadržavaju istu veličinu strukture snaga, troškovi nabave opreme izraženi u postocima ukupnog proračuna udvostručit će se, ne uračunavajući inflaciju, svakih 18 godina. Ako je postotak brutto društvenog proizvoda koji se odvaja za obranu stalan, te ako brutto društveni dohodak bez uračunavanja inflacije ne raste po nekoj značajnijoj stopi, onda će troškovi opremanja neizostavno voditi smanjenju veličine strukture snaga. Upravo to više nego bilo što drugo tjera zemlje da svoje obrambene strukture podvrgavaju stalnim revizijama. Političar koji obećava i tvrdi da "manje znači bolje" zapravo od nužde pravi vrlinu.

SSSR je dobar primjer zemlje koja je pokušala i zadržati veličinu strukture svojih snaga i održati ih na tehnologijskom vrhu. To je u nemaloj mjeri pridonijelo uništenju sovjetske ekonomije.

Naravno, novac je moguće uštedjeti pažljivim trošenjem sredstava za obranu. Neke zemlje bacaju se u ekstra troškove iz političkih razloga, tako da, recimo, grade vlastiti zrakoplov umjesto da kupe jeftiniji strani zrakoplov. Međutim, do-

met ovakvih ušteda je ograničen. Na kraju krajeva, moderne vojske mnogo koštaju, a profesionalne vojske koštaju mnogo više nego vojske utemeljene na vojnoj obvezi i pričuvama.

### **Održavanje**

U mirnodopskim uvjetima vrlo mali broj oružanih snaga može održavati svoju ukupnu strukturu u operacijama kroz dulje vrijeme. Zemlje si mogu priuštiti samo ograničena proračunska sredstva za neplanirane operacije i ograničene zalihe potrošnog bojnog tvoriva.

Troškovi održavanja neke moderne vojske u operacijama mogu se izračunati vrlo jednostavno. Kopnene snage trebaju imati tri puta više osoblja u odnosu na bojne postrojbe koje se kani razmjestiti i uporabiti. Da bismo stvorili vojsku čiji borbeni dio ima 60.000 vojnika, ukupno će nam trebati oko 200.000 ljudi. K tome treba dodati veliki broj ljudi koji je potreban za funkcioniranje infrastrukture koja će podržavati cijelu strukturu. Dakle, ako si želimo nabaviti modernu vojsku, onda na svakog vojnika u bojnoj postrojbi moramo uzeti još petoricu ili šestoricu. Mnogi će kazati da je i to konzervativna procjena.

Izračunati troškove održavanja moderne strukture snaga odatle je razmjerno lako i u grubim potezima to može napraviti svatko. Postoji svega pet glavnih stavki:

1. Osoblje – godišnji troškovi za novake nasuprot profesionalcima.
2. Infrastruktura.
3. Istraživanje i razvoj – vrlo promjenjiva veličina<sup>2</sup>.
4. Operacije i troškovi pogona – tj. doknadni djelovi, gorivo, uvježbavanje.
5. Opremanje – troškovi zamjene opreme.

Danas svi ovi spomenuti troškovi imaju tendenciju rasta (ne uračunavajući inflaciju), te vode smanjenju veličine snaga.

Na ovom bih mjestu želio dodati da vojnik ne treba biti "profesionalac" kako bi bio dobar. Novaci mogu biti vrlo dobri ako su dobro uvježbani i podučeni. No dok je to lako primijeniti kad su u pitanju specijalizirane vještine, kad je u pitanju širi raspon vještina to je već teže. Novak teško može biti svestran. Pričuvnici, s druge strane, mogu vještine važne za potporu oružanih snaga prenijeti iz civilnog gospodarstva. Njihov najveći problem je održavanje borbenih vještina.

Jasno je da nema jasnog odgovora na pitanje "profesionalac ili novak". Neke su zemlje očito donijele političku odluku da profesionaliziraju svoje oružane snage bez razmišljanja o posljedicama koje će to imati na troškove i organizaciju.

<sup>2</sup> Troškovi istraživanja i razvoja nisu proizvoljni. Oni trebaju biti funkcija (postotak) trenutne vrijednosti opreme podijeljene s trajanjem uporabe. Ako je sva oprema uvezena, troškovi istraživanja i razvoja približavaju se nuli. Ukoliko je sva oprema proizvedena u zemlji, troškovi istraživanja i razvoja bit će skoro jednaki troškovima opremanja. U SAD-u troškovi istraživanja i razvoja uključuju opsežno testiranje, što se u drugim zemljama može smatrati troškovima opremanja (op. pisca).

Naredni se problem otvara ukoliko se struktura snaga smanjuje, ali tako da one ostaju i dalje utemeljene na vojnoj obvezi. U tom slučaju ili će trajanje vojnog roka morati biti smanjeno ili će vojna obveza postati selektivna. U prvom slučaju opada učinkovitost, a drugo rješenje podijelit će društvo. Sazrelo je vrijeme da se pokuša naći neki alternativni oblik službe, izbjegavajući ekstreme kako vojne obveze tako i profesionalne vojske i sjedinjavajući prednosti koje ima svako od ovih rješenja.

## TROŠKOVI STARE INFRASTRUKTURE

Iako smo malo prije govorili o troškovima infrastrukture koji iziskuju profesionalne oružane snage, preostaju još i troškovi infrastrukture koji pogađaju tranzicijske oružane snage a koji dolaze od infrastrukture koju smo zadržali iz vremena Hladnoga rata. Radi se o strukturama zapovijedanja, mobilizacije, organizacije obrane, garnizona, logističkih zaliha i tako dalje, a što je sve predstavljalo temelj naše obrane u doba Hladnoga rata. Ove strukture uglavnom se ne koriste u današnjim sigurnosnim operacijama. Usprkos tome što su ove strukture danas posvuda smanjene, njihovi troškovi i dalje su veliki.

Dakako, u opticaju je mnoštvo argumenata koje se može navesti, a koji se i navode, u prilog zadržavanju hladnoratovskih struktura. "Potrebno nam je kako bismo održali urednu strukturu časničke karijere", "Bitno je da oružane snage budu usko povezane s narodom", "Možda će nam masovna mobilizacije ipak trebati u bliskoj budućnosti", "Ne možemo si priuštiti društvene podjele i tolika otpuštanja". Nevjerojatno je kako su ovi argumenti slični u svim zemljama i kako je vojnim *establishmentima* teško prihvatiti nužnost fundamentalnih promjena. No, ukoliko ovi troškovi ne budu drastično smanjeni, i to na apsolutni minimum, oni će apsorbirati toliko raspoloživih ljudskih i materijalnih resursa da će razmjer iskoristivog osoblja u oružanim snagama biti smanjen ispod bitnog minimuma pa će i ključne reforme postati neizvedive.

## TENDENCIJA SMANJIVANJA STRUKTURE SNAGA

Saberemo li spomenute trendove, pokazat će se da svi oni vode u istom smjeru. Ako se hoće da oružane snage postanu fleksibilnije i svestranije te da se mogu održavati u inostranstvu, to znači da će troškovi rasti i da će se smanjivati veličina snaga koju si možemo priuštiti. Može se čak pokazati da će troškovi održavanja malih stajaćih profesionalnih vojski, koje mogu biti uporabljene ili u operacijama održavanja mira ili u regionalnim ratovima, biti veći od troškova održavanja velikih vojski utemeljenih na vojnoj obvezi i pričuvcama i koje su se tijekom Hladnog rata pripremale za treći svjetski rat.

Sve to danas suočava manje europske zemlje s posebno akutnim problemom. Ako ih troškovi sile da svoje vojske sve više i više smanjuju, te će zemlje ubrzo doseći točku na kojoj više neće moći održavati oružane snage visoke tehnologije zbog nesrazmjerno visokih troškova malih serija. Sva je prilika da te zemlje neće moći održavati uravnotežene vojske koje bi mogle obavljati sve zadaće koje se od nacionalne obrambene snage mogu zahtijevati. Što su nacionalne snage manje, to će veći udio odnositi infrastrukture ministarstva obrane i zapovjedništava. SIE zemlje s malim proračunima i s nuždom da reformiraju velike strukture snaga koje potječu iz vremena VU-a suočene su s ovim problemom sada. Njihove vojske ubrzano postaju disfunkcionalne i te si zemlje ne mogu dopustiti luksuz da tragaju za polaganim i elegantnim rješenjem.

Ironično je da želja nekih zemalja da uđu u NATO, povezana s nedostatkom vojne kulture koja bi vodila računa o realitetima, samo otežava ovaj problem. Zahtjevi da se odgovori na potrebe davanja sposobnih snaga koje će sudjelovati u operacijama koje vodi NATO, operacijama poput one na Kosovu, tjeraju naciju da razvije male za to sposobne snage i kompatibilne s NATO-om. No ove snage su tako skupe da je zemlja, ukoliko takve snage kani oformiti, prinuđena da već ionako male resurse preusmjeri sa struktura snaga potrebnih za nacionalnu obranu. Za zemlje koje nisu sigurne hoće li na kraju uspjeti ući u članstvo NATO-a, i koje kao posljedicu toga imaju razloga strahovati od invazije moćnog susjeda, ovo znači neku vrstu kockanja. Pripreme za prijam sredstava temeljem *Programa vojne pomoći (Military Assistance Program, MAP)* mogu zapravo reducirati nezavisne obrambene sposobnosti u nadi buduće zaštite od strane Saveza. Ako se ta nada ne ispuni, u tom se kockanju može mnogo izgubiti.

Argument koji se često rabi u korist teze o manjim snagama poziva se na to da povećanje učinkovitosti oružja prati smanjenje gustoće snaga (tj. omjer snaga: površina). To je točno za otvorenu borbu, ali ne vrijedi mnogo u slučajevima borbi u urbaniziranim područjima, kao što su Rusi otkrili u Groznom kad su odlučili ignorirati civilno stanovništvo i voditi borbu na staromodni, "konvencionalni" način. Argument pogotovo ne važi za većinu zadaća u operacijama održavanja mira u kojima je vidljiva potreba da se uporabi vrlo brojno osoblje budući da se moraju razmjestiti snage koje se velikim dijelom ne mogu uporabiti u borbi.

U stvari, bit ovog problema jest u tome da su mnoge zemlje toliko zabavljene brzim kresanjima snaga, obrambenim reformama, demokratskim transformacijama, financijskim revizijama i sličnim problemima, da im je teško prestati se baviti svim tim teškim i bolnim detaljima i sagledati cjelinu problema. One ne uspijevaju shvatiti da smo danas svi zajedno suočeni s nečim što predstavlja zapravo revolucionarnu promjenu u zahtjevima, a što nalaže da razmotrimo klasičnu interakciju između svrha, načina i sredstava. Zemlje o kojima govorimo nastoje reorganizirati sredstva ali bez razmatranja svrha i načina.

U vrijeme Hladnoga rata nije bilo potrebe raspravljati o svrsi. Svrha je bila utvrđena i oko nje je postojao konsenzus. Sva naša intelektualna energija (i mehanizmi potrebni za diskusiju) mogla je biti usredotočena na načine i sredstva.

Danas imamo dvije, potencijalno kontradiktorne, svrhe – "obranu" i "sigurnost". Mi smo to pokušali racionalizirati tako da te svrhe razmotrimo konsektivno, tj. zaključujemo da o "obrani" nećemo morati brinuti još barem jedno desetljeće, pa da se sada možemo koncentrirati na ono što nalaže "sigurnost".

"Način" na koji se bavimo obranom – u teoriji se nije promijenio. Mi i dalje mislimo da obrana zahtijeva masovne vojske. U praksi, međutim, mi ovu sposobnost svugdje razgrađujemo. U stvari, više nije jasno koji bi "način" trebao vrijediti i za obranu i za sigurnost u XXI. stoljeću. Jasno je da "sredstva" kojima većina država danas raspolaže nisu optimizirani ni za obranu ni za sigurnost. Mi ne znamo kakvu bismo vrstu oružanih snaga svi mi trebali za XXI. stoljeće. Ono što znamo jest da oružane snage kakvima danas raspolaže većina država nisu pogodne za zadaće s kojima se sada suočavaju.

Ono što je potrebno jest, dakle, da raspravu usredotočimo na pronalaženje novog "načina" koji bi zadovoljio svrhe i obrane i sigurnosti i koji bi bio unutar resursa kojima raspolažemo.

Bez namjere da prejudiciram ishod ove rasprave, a koju tek treba povesti, čini mi se da će se tendencije razvijati u sljedećem pravcu ukoliko se odlučimo zagristi u kiselu jabuku i uznastojimo stvoriti snage koje se mogu razmjestiti. Snaga u ljudstvu bit će zamijenjena snagom u vatri. Kvantiteta i masa bit će zamijenjene kvalitetom (tj. kvalitetom osoblja i uvježbanosti, preciznošću oružja i opreme itd.). Glavno će biti povećanje radijusa/dometa i brzine akcije te razmještanja i borbene uporabe. Najvažniji će biti procesi dobivanja informacija i obavještajnih podataka te donošenja odluka koji će se združiti s mogućnošću preduhitrujućeg udara, budući da će u novom okolišu akcija morati biti preduhitrujuća i ofenzivna.

U ovom pogledu za europske obrambene planere bit će bitno da se suoče s činjenicom da će projekcija snaga u XXI. stoljeću biti vrlo teška. Unazad deset godina europska vojna moć se smanjila u odnosu na vojnu moć koja postoji u drugim dijelovima svijeta (npr. na Srednjem istoku). Ako se ne dovedemo na vršak "kvalitete" i ako se tamo ne održimo, te ako politička volja da se snage iskoriste (i izgube) ne bude njegovana na pravi način, onda će naše ulaganje u oružane snage za sigurnost biti iluzija.

## PROCJENA SIGURNOSNIH ZAHTJEVA

Do sada sam govorio o razvijanju snage koja je potrebna da se odgovori sigurnosnim potrebama. Na ovom mjestu valjalo bi razmotriti kako vlade procjenjuju kakvu vrstu snaga trebaju da bi mogle odgovoriti na rizike s kojima se suočavaju. U tome pogledu u SIE zemljama poseban problem leži u činjenici da je u komunističkom sustavu takve procjene davala Partija, a da je ekspertiza vlade bila zanemarena. Za srednjoeuropske zemlje odlučivala je Moskva. Svugdje, pa i u SSSR-u, bilo je među civilima tako malo vojnih stručnjaka da su vojnici zapravo odlučivali o svemu. Nije postojala nikakva stvarna civilna vladina kontrola obram-

bene politike niti je u civilnom sektoru postojala ikakva mogućnost za stvaranje obrambenih planova. Umjesto toga postojao je koncept izgradnje oružanih snaga (*stroitel'stvo*), što je vrlo težak proces.

Rezultat je danas u Rusiji vidljiv u njenom novom *Konceptu nacionalne sigurnosti*. To je popis svih mogućih ugroza koji su pripremila sva ministarstva i sve agencije koje imaju ikakve veze sa sigurnošću. Radi se o na jednom mjestu skupljenom pregledu činjenica. Ali tu ćemo uzalud tražiti prioritete – nema tu nikakve raščlambe rizika u odnosu na njihovu vjerojatnost. *Koncept nacionalne sigurnosti* stoga neće biti od velike koristi kao dokument temeljem kojeg se može planirati politika.

Kako bi neka zapadna vlada napravila tu raščlambu i odredila prioritete, a što ruski *Koncept nacionalne sigurnosti* izbjegava? Da bi se to postiglo, treba imati vrlo dobar sustav informiranja. Pazite dobro na ove riječi! Sustav informiranja jest upravo ono što te riječi znače – sustav dobivanja i raščlanjivanja informacija svih vrsta – iz tiska, trgovine i industrije, diplomatskih izvora, zdravog razuma, te na kraju, ali zaista tek na kraju, iz tajnih izvora. Moderne zapadne obavještajne službe u tome su dobre. Ali u mnogim SIE zemljama osoblje obavještajnih službi još uvijek održava naslijeđe zatvorenih društava i kultura tajnosti još uvijek prevladava. Ako neka vlada nema mehanizam koji omogućava spajanje otvorenih i tajnih informacija u sustavu informiranja nego se u svojim raščlambama oslanja isključivo na tajne informacije, onda je vrlo vjerojatno da će ta vlada u donošenju odluka grдно pogriješiti. Otvorena informacija, sustav za njeno procjenjivanje, te političari i državni službenici obrazovani da je razumiju, danas su bitni kako bi se obavještajni podaci mogli pravilno iskoristiti. Koliko je novih demokracija imalo do sada vremena da razvije ovaj poseban atribut modernih društava?

## PERSONALNA POLITIKA

Ljudi su najvažniji resurs svih oružanih i sigurnosnih snaga (ministarstva obrane, ministarstva unutarnjih poslova, granične straže, policije itd.).

Uspostavljanje strukture upravljanja osobljem koja odražava promjene i razvoj društva i koja može odgovoriti novim zahtjevima koje se pred te snage postavljaju (kako razvojem društva tako i novim sigurnosnim okolišem) mora stoga imati apsolutni prioritet u svakom programu moderniziranja i restrukturiranja snaga u SIE zemljama.

Prvi zahtjev koji se postavlja pred sve kojih se to tiče (ministarstva, uniformirane službe, parlament) jest bezdušno realistična procjena stvarne situacije u zemlji i u oružanim i sigurnosnim snagama. Ovo može biti vrlo bolno. Traži se poštena i podrobna evaluacija sadašnjeg stanja u oružanim i sigurnosnim snagama, sa svim njihovim problemima, a uz to treba ići i procjena onoga što se, realno gledano, može postići. Najveće iskušenje bit će da se žele zadržati napuhane strukture i stare metode koje više nisu prikladne ili nisu održive.

## STRUKTURA KARIJERE ČASNIKA

Kao i u slučaju strukture snaga ili civilno-vojnih odnosa, ne postoji standardni model strukture upravljanja osobljem koji bi se mogao kopirati. Svaka zemlja ima drugačije uvjete, ograničenja, prioritete i tradiciju, pa zato svaka zemlja ovaj problem rješava na svoj način. Kod članica NATO-a i EU-a može se zamijetiti vrlo veliki raspon prihvaćenih modela. No, postoje značajke koje su svima zajedničke: prvo, uspostavljen je sustav; drugo, on se primjenjuje; treće, on ima mogućnosti da ispravi nepravde. U velikim oružanim snagama koje imaju vrlo razvijene i velike grane (vidove\*), svaka grana može imati svoju vlastitu politiku i sustav. No male oružane snage ne mogu si priuštiti više od jedne personalne politike u okviru ministarstva obrane. Osoblje koje mora primjenjivati tu politiku mora u svakom času imati mogućnost primanja povratnih informacija kako bi bili sigurni da jedinstvena politika ministarstva obrane odgovara potrebama grana.

Personalni sustavi koji su uvedeni u vojske SIE zemalja danas su tako nesukladni modernim potrebama da moraju proći kroz temeljitu i potpunu reviziju od vrha do dna. To je za institucije koje su u pitanju tako teško i bolno da postoji ogroman otpor da se uopće i počne s procesima reformi. Odbađanje koje se na to nadovezuje stvara bijes i frustraciju, osobito kod nižih časničkih činova, i dovodi do povećanih gubitaka dobrih časnika. Zbor časnika postupno stari, sve je više časnika u višim činovima i sve je više otpora promjenama. Ali odbađanje je destruktivno, osobito u radu s ljudima koji je ionako uvijek težak.

Dakako, sve se ne može napraviti isti čas i svakome je jasno da i za reforme treba vremena. Iskustvo međutim pokazuje da ako se dobar plan napravi, objavi i pokrene, tako da svaki časnik zna ne samo što se sprema nego i kada će se to dogoditi, onda će se muke i problemi svesti na minimum i mladi časnici će i dalje istrajati u svojoj karijeri koju su izabrali i u koju vjeruju.

Kakva se god politika izabrala i kakve se god reforme pokrenule, dobar dio časnika će ostati bez posla. Neće se moći izbjeći da mnogi od njih budu u prvoj polovici svog radnog vijeka i za njih će biti teško da se bez izvanjske pomoći prilagode novoj karijeri. Što se reforma dulje odgađa, to problem postaje sve teži. Sukladno tome, svaki takav program trebat će biti praćen planovima otpuštanja i prekvalificiranja. To neće biti jeftino. Ali bit će u svakom slučaju jeftinije nego zadržati nepotrebne ili loše obrazovane časnike koji će predstavljati ogromno usko grlo u strukturi karijera.

Kad je riječ o obrambenoj reformi, najvažnija značajka sustava upravljanja osobljem jest da on mora dati pravi tip časnika kakvog nove snage zahtijevaju. Da bi se to postiglo i da bi se održao proces kojim se stvaraju časnici koji raspolažu potrebnim sposobnostima, proces "upravljanja karijerom" mora na prvom mjestu imati sredstva za utvrđivanje kvalifikacija. Kvalifikacije koje danas zahtijevamo odredit će oblik oružanih snaga u budućnosti. Na taj način će sustav prepoz-

\* Grane ili vidovi oružanih snaga jesu kopnena vojska, ratna moranarica i ratno zrakoplovstvo, a u nekim zemljama taj status mogu imati i neki drugi dijelovi, npr. mornaričko pješaštvo (op. prev.).



nati ljude koji imaju ili nemaju potencijale da steknu vještine koje će biti potrebne u budućnosti.

Ljudi koji imaju kvalifikacije koje se sada traže bit će oni koji će, nakon što su identificirani, biti izvježbani u vještinama koje će trebati u budućnosti. U današnjem svijetu nijedna zemlja ne može se razbacivati skupim uvježbavanjem onih koji te vještine neće moći učinkovito uporabiti u korist svojih oružanih snaga i drugih službi. Upravljanje karijerom mora biti vođeno tako da se na umu imaju interesi zemlje.

Određivanje kvalifikacija i izvođenje programa upravljanja karijerama zahtijeva sustav koji nije samo temeljit i učinkovit nego ponajprije pošten i transparentan i koji sadrži mogućnost da pojedinac može otvoreno izložiti svoje prigovore. Većina oružanih snaga postiže to sustavom povjerljivog izvještavanja i ocjenjivanja na više razina zapovjednog lanca. Možda najteži pojedinačni element upravljanja osobljem dolazi tek tada na vidjelo. Radi se naime o uspostavljanju sustava postavljanja na dužnosti koji ljude s odgovarajućim kvalifikacijama upućuje na odgovarajuće dužnosti gdje mogu iskoristiti vještine koje su stekli i to na dobrobit svoje organizacije i zemlje u cjelini.

Proces je kompliciran činjenicom da upravljanje karijerom mora biti od koristi ne samo za oružane snage, nego i za pojedince. On ili ona moraju biti postavljeni na dužnosti koje omogućavaju karijeru koja će ih zadovoljiti i ispuniti ili će u protivnom, pogotovo ako je gospodarstvo zdravo, najbolji časnici napuštati službu.

I za postizanje ovih ciljeva postoje različiti načini, ali svima je zajednička redovita i česta rotacija pojedinaca na dužnostima. U loše upravljanim sustavima časnici na jednoj dužnosti provode previše ili premalo vremena. Većina sustava opredjeljuje se za dvije ili tri godine kao optimalno vrijeme u mirnodopskom stanju.

Rotacija je zahtjevna jer neizbježno znači da časnik (i njegova ili njena obitelj) mora seliti iz mjesta u mjesto. Ovakva profesionalna mobilnost nalaže stvaranje odgovarajućeg sustava stambenog, zdravstvenog i socijalnog zbrinjavanja, kao i rješavanje problema obrazovanja djece, ili stvar neće funkcionirati kako treba.

Sve to vodi jednom cilju – stvaranju sredine koja će prvo privući a zatim i zadržati pravi časnički materijal za oružane ili sigurnosne snage. Ukoliko časnici ne vide svoju budućnost, onda će oni, u uvjetima otvorenog gospodarstva, prijevremeno napuštati službu, a to će onda uroditi velikim troškovima i onemogućiti sustavu da dođe do talenata koje treba.

Urediti upravljanje osobljem jedna je od najtežih stvari u svakoj velikoj organizaciji. U oružanim snagama neuspjeh može dovesti do katastrofe. Uređivanje ovog područja mora imati najviši prioritet. Bit će teško, bit će bolno, koštati će, a trebat će i vremena. Ali, ako se upravljanje osobljem ne uredi kako valja, nikakva oprema neće to moći nadoknaditi. Zemlja neće imati vojsku (ili policiju itd.), nego će samo spiskati novac.

## PROBLEM DOČASNIKA

Općenito se drži da ono što zaista treba oružanim snagama SIE zemalja koje nastoje provesti reforme jest jaki, pouzdani i kompetentni dočasnički kadar. Američki, britanski, njemački i francuski model se uzimaju kao uzor i dokaz. SIE časnici s iskustvom u oružanim snagama tih zemalja odmah će se složiti s time, smatrajući da vrijednost dočasnika predstavlja neoboriv dokaz za spomenutu tvrdnju, tvrdnju koju ni ja ne bih u načelu osporavao.

No, u praksi izgradnja učinkovitog dočasničkog kadra neće biti lak posao. Vojska odražava socijalnu strukturu zemlje. Na primjer, Ujedinjeno Kraljevstvo, SAD, Francuska i Njemačka imaju civilna društva u kojima postoji duga tradicija oslonca na srednji upravljački sloj – predradnik u tvornici, nezavisni moderni farmer, poslovođa trgovine, vlasnik malog poduzeća. U civilnom životu ovi ljudi imaju nezavisnost, inicijativu i obrazovanje da preuzmu odgovornost. Nacionalna kultura prenosi se u vojnu službu, samo u drugim oblicima. Ukoliko je ovaj društveni sloj u SIE zemljama bio slab zahvaljujući komunističkom naslijeđu, materijal za američko-njemački stil dočasnika postat će dostupan tek s vremenom. Osim toga, kultura sustava koji počiva na časnicima i novacima neće biti sklona dozvoliti da ovaj sloj vojnog društva "izraste" i da mu se daju inicijativa, autoritet i respekt bez kojeg on ne može postojati. To je pitanje na koje ću se još vratiti.

S vremenom će, dakako, biti moguće razviti ovaj sloj zapovijedanja. I britanske i njemačke oružane snage temelje svoju dočasničku strukturu na uvježbavanju i obrazovanju unutar samih oružanih snaga. Bit će zasigurno moguće prenijeti ovaj sustav u srednjoeuropski vojni sustav. Ali to će trebati biti popraćeno kulturnim razvojem koji će omogućiti da zapovjedna struktura bude pripravna delegirati autoritet na dočasničku razinu. Dobar primjer za proučavanje mogla bi biti *Bundeswehrova* "redefinicija" dužnosti časnika iz istočnonjemačke vojske (do razine dopukovnika) kao dužnosti viših dočasnika (*Hauptfeldwebel* itd.). Bilo bi isto tako instruktivno proučiti kako vojske poput britanske i njemačke danas dobro koriste promicanje redovnih dočasnika u časnike sa specifičnim ili ograničenim – ali neizmjerljivo vrijednim – funkcijama. No da bi se to postiglo trebalo vremena i zahtijevalo će posebne i usredotočene napore. Ali bit će to napor vrijedan truda i to je jedno od područja gdje će praktična pomoć od strane zemalja s jakim dočasničkom tradicijom biti zaista od koristi za ubrzanje procesa razvoja dočasničkog kadra u oružanim snagama SIE zemalja.

## IZBOR I UVJEŽBAVANJE ČASNIKA

Usporedno s rješavanjem problema dočasnika mnogo se nade polaže u novu generaciju mladih časnika oružanih snaga SIE zemalja koji bi trebali ubrzati procese reforme i obnove. Govori se kako se od starijih časnika ne može očekivati da

promijene svoj način mišljenja, no kad jednom u oružane snage dođe nova generacija sve će poteći u pravom smjeru. Stari mentaliteti i stare prakse bit će kao rukom odnesene i časnički zbor bit će moderniziran, u skladu s novim društvenim uvjetima.

U stvari, to baš i nije automatski proces kako se počesto smatra. Gruba je istina da mnoge SIE zemlje nisu do sada mnogo učinile kako bi reformirale procedure izbora i uvježbavanja časnika te da Zapadne zemlje u svojim programima pomoći ili nisu obratile pozornost na ovo pitanje ili su ih SIE zemlje u tome namjerno spriječile.

Bilo je lakše održati kratke tečajeve za časnike koji su već završili svoje temeljno vojno obrazovanje (što je svakako imalo najviši prioritet za časnike koji su bili obrazovani pod komunističkim sustavom) nego se upustiti u rješavanje fundamentalnih kontradikcija komunističkog načina uvježbavanja časnika. U međuvremenu je nova generacija mladih časnika u najvećoj mjeri obrazovana na stari način.

To je u svakom slučaju najveći promašaj reformskog procesa. Rezultat je da se pojavila nova generacija mladih časnika koji su, na kraju krajeva, svoje vojno obrazovanje stekli u "demokratskom" sustavu i koji su ponosni na svoja tehnička i akademska postignuća i na svoju vojnu akademiju. Međutim, budući da se sustav uvježbavanja samo površinski promijenio, ova generacija nije obrazovana u temeljnim stvarima kao što su načela vodstva, odgovornosti, integriteta i poštovanja podređenih. Što je još gore od toga, mnogi od tih časnika nevoljko gledaju na daljnje zapadno vojno školovanje. Oni osjećaju da su već naučili sve što treba te se pitaju zašto bi kroz sve to morali iznova prolaziti. Mnogi od njih imaju snažan osjećaj da bi im trebalo prepustiti da upravljaju svojim vlastitim vojskama a da pri tome ne moraju biti stalno podbadani od zapadnjaka koji, u njihovim očima, nisu ništa bolje obrazovani od njih. Slijedom toga, tamo gdje je ranije postojao samo jedan sloj konzervativne opozicije spram reformi – viši časnici bez znanja jezika koji su mogli mnogo izgubiti – sada postoji i druga skupina – mladi ljudi i žene koji, premda ni najmanje nisu komunistički orijentirani, ne dijele nužno zapadne vrednote i koji mogu pružati sve veći otpor izvanjskim savjetima i promjenama.

To bi mogla biti najveća prepreka uvođenju mnogih bitnih reformi, od kojih najmanja nije uvođenje učinkovitog dočasničkog sustava koji počiva na delegiranju odgovornosti na podčinjene kojima se vjeruje i koje se poštuje. Naravno, nisu svi novo obrazovani časnici uskogrudni i nisu sve časničke akademije ostale nereformirane. No ako se ovim problemom ne pozabavimo uskoro i s velikom energijom, onda će to neizbježno usporiti daljnje reforme usprkos svim dobronamjernim nastojanjima srednjoeuropskih vojnih i političkih hijerarhija.

## ZNAČAJKE ORUŽANIH SNAGA SREDNJE I ISTOČNE EUROPE KOJE OTEŽAVAJU PROCESSE REFORMI

Sada bih želio sabrati posebne značajke nekadašnjih VU/sovjetskih vojski koje će otežati njihovu tranziciju u poslijehladnoratovskom svijetu:

1. Filozofija pripremanja isključivo za nacionalnu obranu u trećem svjetskom ratu, a da se nikad nisu proučavale alternative, otežava časnicima koji su odgojeni u tom duhu da shvate alternativne modele snaga.
2. Učinkovitost sovjetskog vojnog sustava u proizvodnji veće sirove vojne moći nego što je to NATO bio u stanju (više vatrometa za iste novce) dovodi do toga da je časnicima odgojenima u VU/sovjetskom sustavu teško prihvatiti transformaciju u nešto što će, po njihovom nazoru, biti vojno manje učinkovita snaga.
3. Činjenica da se političari u sustavu VU-a nisu miješali u vojna pitanja (za vojnike vrlo poželjna situacija) otežava tim časnicima da nauče kako će danas izlaziti na kraj s demokratskim političkim procesima, osobito ukoliko novi političari nisu verzirani u vojnim pitanjima.
4. Nepostojanje interakcije s javnošću prije 1991. godine čini da časnik taj odnos i danas prezire. Ova tradicija dovodi do toga da je javnost nezainteresirana ili osjeća da nema prava da se danas upliće u vojna pitanja, kao što im to ni u prošlosti nije bilo dozvoljavano. Rezultat toga je da su civilno-vojni odnosi često krhki.
5. Vrlo često neugodno iskustvo koje su vojnici imali s nekompetentnim "reformama" poduzetih od strane "demokratskih" političara u ranim devedesetim godinama ili pak sa zanemarivanjem (što je za moral još gore) ili pak s razbijanjem vojnih snaga na nekoliko ministarstava, dovelo je do velike sumnjičavosti spram napora vlada da danas pokrenu reforme.
6. U mnogim su zemljama oružane snage pretrpjele gubitak prestiža a društvo ni do danas nije uspostavilo nove moralne vrijednosti. To otežava regrutiranje mladih časnika i izgradnju nove moralne baze oružanih snaga.
7. VU/sovjetski sustav *edinonačalija* doveo je do loše interne komunikacije među pripadnicima oružanih snaga. Zapovijedi koje stižu odozgo blokiraju inicijative koje stižu odozdo. Tamo gdje se to i danas nastavlja, ogorčenje nema ventile.
8. VU/sovjetski vojni sustavi nisu imali transparentni i konzistentni sustav za ocjenjivanje časnika, za postavljanje na dužnosti i za promicanje, tako da je razvitak karijere ovisio o političkoj podobnosti ili o hirovima viših časnika. Tamo gdje se ova tradicija nastavlja i danas u SIE vojskama ona stvara demoralizaciju, opstruira reformu i ne dozvoljava da se uspostave novi standardi za promicanje časnika i razvoj snaga.
9. Obzirom na prirodu VU/sovjetskih oružanih snaga koja se temeljila na pričuvama i na mobilizaciji, ove su zemlje zadržale ogromne sustave obrazovanja časnika, s vrlo dugim tečajevima, ali usredotočenih samo na utuvljavanje operativnih vojnih vještina bez opće naobrazbe. Časnici su razvijali samo vješ-

tine potrebne za borbu u trećem svjetskom ratu, što im danas otežava da se prilagode novom sigurnosnom okolišu.

10. Specijalizacija u uvježbavanju časnika prije 1991. godine dovela je do toga da su se časnici vrlo teško mogli zaposliti u civilnoj sferi. Tradicija takvog prijelaza ne postoji. Povezana s gospodarskom neizvjesnošću, ova okolnost dovodi do toga da se časnici grčevito drže svojih pozicija te tako postaju prepreka reformama.
11. Nepostojanje strategijskog planiranja – koje se vršilo u Moskvi – znači da ima vrlo malen broj časnika (i nijedan državni službenik) koji bi bio uvježban za fundamentalno promišljanje ključnih pitanja strukturiranja snaga, organizacije ministarstva obrane i sličnog. Posljedica toga je da najveći broj SIE ministarstva obrane nema učinkoviti proces obrambenog planiranja.
12. Financijski sustavi (ili bolje: njihovo nepostojanje) u SIE zemljama prije 1990. godine rezultiraju nedostatkom transparentnosti i u današnjem financiranju i izradi proračuna. To je podjednako problem kako odnosa prema tome pitanju tako i mehanizama za njegovo rješavanje. Ovaj je problem povezan sa sljedećom točkom.
13. U mnogim SIE zemljama postoji posve nedovršena legislativa o mnogim aspektima oružanih snaga. Na snazi su mnogi stari zakoni koji više ne odgovaraju potrebama. Zakoni katkad sputavaju moderno funkcioniranje oružanih snaga. U mnogim slučajevima čak i minorne odluke (primjerice, o upućivanju časnika na tečajeve u inozemstvo) može donijeti samo ministar obrane osobno.
14. Sovjetska i ruska oprema uvijek je bila vrlo dobra, no neki ključni artikli nisu kompatibilni s mirnodopskim normama uporabe (npr. satovi leta zrakoplova između dva velika remonta). To je važno tehničko pitanje o kojem se počesto ne vodi računa u raspravama o opremi.
15. Osoblje nije poznavalo strane jezike osim ruskoga.

## ZAKLJUČCI

Zaključio bih da su problemi transformacije obrane u svim europskim zemljama danas kako veliki tako i urgentni. No za SIE zemlje s naslijeđem VU-a ili sovjetskog sustava oni su ekstremni, a što je zemlja manja, ti su problemi toliko gori i teže rješivi.

Čini mi se da su ti problemi postali tako akutni da se trebamo složiti da im moramo posvetiti mnogo više pozornosti. U tome svi možemo združiti svoje napore. Gotovi odgovori ne postoje. Odgovore možemo naći samo ako smo u stanju tim zemljama pomoći da stvore stabilne i transparentne procese planiranja obrane tako da se one rješavanjem spomenutih problema mogu i same pozabaviti. Za mnoge zemlje radit će se o vrlo ozbiljnim odlukama. Za NATO i EU to implicira da će ove dvije organizacije morati tješnje surađivati jer su komplemen-

tarne i jer se svaka obraća različitom aspektu rješenja. To nas posebno sili da budemo pripravnici i da razmatramo teme koje su do sada bile *tabu*, primjerice specijalizacija uloge malih zemalja. Primjer Beneluksa ovdje može savim dobro poslužiti. Regionalizacija može postati proces koji olakšava specijalizaciju uloga. Imajući u vidu da se suvereniteti zemalja u EU-u stapaju, možda će za EU biti lakše da odgovori na taj problem nego za NATO (iako *Euro-Atlantic Partnership Council /EAPC/* zapravo potiče regionalizaciju a postojeći mehanizmi NATO-a mogu biti dalje uključeni u razradu pitanja što tko može raditi).

Očito je da će brzi razvoj obrambenih i sigurnosnih sposobnosti EU-a imati snažan učinak na nalaženje rješenja ovih problema. Tješnja suradnja između NATO-a i EU-a (što će postati preduvjet za uspješni razvoj obje organizacije) mogla bi povratno povećati važnost Vrhovnog zapovjedništva savezničkih sila u Europi (*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe, SHAPE*), gdje se odvija proces koordinacije i standardizacije koji će zajamčiti interoperabilnost.

Kakvo god da bude konačno rješenje, ono će uvijek ići u smjeru ideje da je postizanje sigurnosti kroz savezništvo jedini smisleni pristup – radilo se o NATO-u, EU-u ili o nekom drugom tijelu. "Ići sam svojim putem" danas se ne doima realističnom obrambenom opcijom za male SIE zemlje.

S engleskoga preveo Ozren Žunec

# RESHAPING OF EUROPEAN ARMED FORCES FOR XXI CENTURY

Chris Donnelly

*Summary:*

*Many European countries have armed forces today which are no longer appropriate to the security threats which these countries may face in the future. As a result they face the prospect of painful and costly fundamental reform. This is particularly true in Central and Eastern Europe, where the problem is compounded by the post-socialist heritage, the small size of many countries, and the poor economic situation. A lot of effort needs to be put into determine how best to reorganize C&EE armed forces in this light. Professionalization may not be a viable answer: Personnel career management is everywhere the priority, closely followed by force planning. In the long run, role-sharing in an alliance may be the only solution.*

**Keywords:** armed forces, military reform, Central Europe, Eastern Europe, professionalization, alliances

