

Podruštvljavanje obrambenog sistema u Jugoslaviji 1945—1983. godine

IVO GOLDSTEIN
Filozofski fakultet, Zagreb

Poslijeratni jugoslavenski razvoj obilovao je brzim, često i proturječnim promjenama unutar svih društvenih struktura. Proces deetatizacije i demokratizacije društva, odnosno, podruštvljavanje državnih funkcija, pri čemu bi krajnji cilj bio stvaranje zajednice slobodnih proizvođača-samoupravljača, bio je i sada je osnovni pravac kretanja jugoslavenskog društva.

Naša historiografija tek je posljednjih godina učinila prve značajnije korake u istraživanju ovog razdoblja. Međutim, u tim istraživanjima iz mnogostrukih, objektivnih razloga obrađuje se ponajviše politička i ekonomska povijest, zatim ideološko-sociološka komponenta i utjecaj međunarodnih odnosa.

Podruštvljavanje obrambene funkcije društva bilo je uvijek na periferiji interesa »civilnih« istraživača. Njome su se, dakako, bavili vojni teoretičari (istraživači), ali im cjelokupan proces, od prvih poslijeratnih dana do suvremenosti nikada nije bio i primaran interes istraživanja. Ili je socijalizacija¹ obrambenog sistema bila tek instrument za dokazivanje drugih, širih autorovih teza,² ili bi bila istražena parcijalno, s pravnog, vojnog ili nekoga drugog stajališta.

Zato sam u ovom radu pokušao sažeti rezultate svih tih istraživanja i na temelju njih prikazati kako se obrambeni sistem SFRJ mijenjao, prvenstveno s doktrinarnog i normativno-pravnog stajališta, i kako je pratio opće tokove ukupnoga društvenog razvoja. U tom istraživanju bio sam ograničen mnogobrojnim objektivnim i subjektivnim činiocima. Morao sam, prvenstveno, zadovoljiti svoju istraživačku radoznalost onim izvorima i materijalima koji su mi bili dostupni. Osim toga, u toku listanja tih izvora, vjerojatno je došlo do ispuštanja nekih, možda i važnih priloga.

Sistem obrane jugoslavenskog društva bio je u cijelom poslijeratnom razvoju aktivna i stvaralačka komponenta društvenog razvoja i imao je na

¹ Socijalizacija jest podruštvljavanje i te termine upotrebljavam kao sinonime.

² Kao npr., *Miloš Prelević*, *Markizam u odbrani socijalističkog društva*, Beograd 1977; *isti*, *Naoružani narod*, Beograd 1983.

društvo povratan utjecaj. Bio je to i odraz sposobnosti vođenja borbe protiv potencijalnog i stvarnog, vanjskog i unutrašnjeg neprijatelja s kojim bi se Jugoslavija suočavala u pojedinim etapama svojega razvoja. Stoga je neophodno potrebno razviti obrambenog sistema analizirati u kontekstu ukupnosti unutrašnje i vanjske situacije, odnosno naših unutrašnjih i vanjskopoličkih opredjeljenja, jer cjelokupni sistem obrane nosi pečat složenih, općih i posebnih međunarodnih, društvenih i vojnotehnoških uvjeta i faktora. Zato je, smatram, bilo neophodno u ovom tekstu osvrnuti se i na probleme vojne organizacije, elemente oružane borbe, na izvođenje manevara i neka druga pitanja koja su neposredno u svezi s organizacijom obrambenog sistema.

Analizom isključivo pojavne strane procesa može se zaključiti da je razviti obrambenog sistema u oblasti socijalizacije svoje funkcije u nekim periodima prolazio i kroz razdoblja određene stagnacije. Međutim, kako je samo stvaranje JNA bilo revolucionaran čin, tako je i razvoj obrambenog sistema konstantno imao revolucionarna obilježja. Takve se postavke samo potvrđuju Titovim riječima: »Bitno obilježje cjelokupnog poslijeratnog perioda karakteristično je po činjenici da su ideje revolucije i u sferi narodne obrane stalno bile prisutne, a da je društvena stvarnost i realan vojno-politički položaj Jugoslavije upućivao da se izlaz i rješenja u obezbjeđenju slobode i nezavisnosti našeg društva traže u vlastitom konceptu obrane i organizacije oružanih snaga.«³ Iskustvo iz NOR-a o potrebi oslanjanja na vlastite snage provedeno je konstantno i dosljedno i poslije rata. Bilo je to osnovno opredjeljenje struktura koje su odlučivale o organizaciji obrambenog sistema.

Potkraj NOB-a naš je revolucionarni pokret doživio vrhunac općenarodnosti. 800.000 boraca aktivno je sudjelovalo u ratnim operacijama, a na razne su načine NOVJ pomagale, spontano i samoinicijativno, ili putem masovnih organizacija — SKOJ, UŠAOJ, NF, AFŽ i druge — i široke narodne mase. Bio je to kraj općenarodnog obrambenog rata u kojem je funkcija obrane bila maksimalno podruštvljena. Okolnosti u kojima se našla Jugoslavija potkraj rata i neposredno nakon oslobođenja nalagale su mijenjanje revolucionarno-demokratskih oblika općenarodne vojne organizacije izgrađene u ratu. Tako je proces socijalizacije narodne obrane zastao, i JA se pretvara, po nekim karakteristikama, u stajaću vojsku klasičnog tipa, prelazi na mirnodopsko djelovanje i pri tome po mnogo čemu oponaša odnose u sovjetskoj Crvenoj armiji. Strogo je normirana subordinacija u vojnohijerarhijskoj piramidi, jačana je disciplina. Sve je to bilo uvjetovano i prisutnošću sovjetskih instruktora, a i time što nisu postojala sistematizirana i uopćena iskustva iz NOR-a. Okretanje sovjetskom uzoru bilo je nužno, iako je razvoj JA bio nešto drugačiji od crvenoarmijskog. U NOV i POJ i kasnije u JA sudjelovala je manjina oficira i podoficira stare jugoslavenske vojske. Većina je bila u zarobljeništvu, dio u četnicima i drugim neprijateljskim formacijama u pojedinim našim zemljama. U Crvenu armiju su već u toku građanskog rata uključeni brojni oficiri i podoficiri bivše carske vojske. Partizanski oficirski kadar, i komandni, i komesarski u osnovi je nastao u toku NOB-a i kasnije ga je trebalo samo doškolvati.

³ *Tito, Vojna djela II, II izdanje, Beograd 1978, 72.*

JA, odnosno njezin starješinski kadar bili su sada neposredni organizatori obrambenog sistema u cjelini. Armija je uglavnom sama predstavljala obrambenu snagu zemlje. Razmatrane su jedino mogućnosti izvođenja bojeva i operacija armijskog mehanizma, dok su svi ostali oblici otpora — partizanski rat, diverzantska dejstva i drugi — smatrani pomoćnim i načini njihove primjene nisu ozbiljnije ni analizirani. Ratna doktrina prilagođavala se procjeni da bi budući rat bio sveobuhvatan i totalan, da bi se oružana borba vodila na golemim frontovima. Upotrijebila bi se velika količina borbene i druge tehnike, zračnih i pomorskih desanata. Tada se činilo da jedina opasnost prijeti sa zapada i juga. Predviđao se samo frontalni oblik borbi, s posebnim težištem na kopnenu vojsku (KoV), dok bi mornarica i zrakoplovstvo imali pomoćnu ulogu. Istodobno se vjerovalo, da će se neprijatelj zaustaviti na glavnom obrambenom pojasu, što je odgovaralo koncepciji obrane Moskve, Lenjingrada i Staljingrada u drugom svjetskom ratu. Tako su i tu preuzeta, nedovoljno kritički, sovjetska iskustva i rješenja.

Prirodno je da se u takvom obrambenom sistemu nije mogla ostvariti neposredna i aktivna uloga radnih ljudi i građana, te ostalih subjekata u društvu. Država je bila jedina nadležna i za pravno reguliranje u toj oblasti. U Ustavu iz 1946. godine određeno je da je obrana zemlje samo najviša dužnost i čast svakog građanina. To je bilo i jedino sudjelovanje građana u obrambenim poslovima. Izdaja zemlje okvalificirana je kao najveći zločin prema narodu, a vojna obveza proglašena je općom. Šesnaesta glava govori o JA. Ona je oružana sila FNRJ sa zadatkom da osigurava i brani nezavisnost države i slobodu naroda, čuvar je nepovredivosti državnih granica i služi održanju mira i sigurnosti u zemlji. Dakle, našim prvim Ustavom ne tretiraju se problemi obrane izvan zadataka JA. Tako su odlučivanje o organizaciji obrane zemlje, o razvoju JA, bili koncentrirani u uskom krugu rukovodilaca JA i Ministarstva narodne obrane, dok ostali društveni faktori nisu preuzimali nikakve obveze niti su bilo što odlučivali.

Sve je to bilo uvjetovano faktorima koji su bili izvan neposredne domene obrambenog organiziranja. Prve poslijeratne godine nosile su sa sobom teške probleme koje je samo specifično državno ustrojstvo administrativnog perioda moglo uspješno riješiti. Bilo je to doba centralizacije, jačanja državnog aparata, neviđenog zanosa (u neku ruku voluntarizma). Ni obrana zemlje nije mogla biti mimođena. Centraliziranom političkom odgovarao je sličan vojnoobrambeni sistem.

Međutim, takav obrambeni sistem očito nije bio i najsretnije rješenje. Svi vanjskopolitički i unutrašnji problemi — zaoštreni odnosi sa Zapadom, prva neslaganja sa SSSR-om, neriješeni problemi granica, ubacivanje i djelovanje neprijateljskih grupa — baš su mogli biti poticaj da se obrana organizira kao sila »naoružanog naroda«, na iskustvima iz NOR-a. Ipak, realno, neki sistem obrane na svojim iskustvima, u takvoj konstelaciji odnosa, nije mogao biti izgrađen — zemlja je sa svim svojim potencijalnim bila okrenuta SSSR-u i zemljama istočne Evrope. »Bilo bi istorijski netačno, ako ne bismo istakli da je tada za jugoslovenske komuniste društveno uređenje u SSSR-u bilo sinonim socijalizma i da smo se u slobodnom opredjeljenju za naš put razvoja tada ugledali na iskustvo Sovjet-

skog Saveza, što je i sasvim razumljivo, jer su to bila i jedina iskustva u izgradnji socijalističkog sistema.⁴

Ipak, djelotvornost toga obrambenog sistema potvrđena je u sukobu sa SSSR-om i ostalim istočnoevropskim zemljama 1948. godine. I takav, kakav je bio, bio je u presudnim trenucima faktor odvratanja od agresije i garant slobode. Uostalom, tada je JA bila druga vojna sila u Evropi po broju vojnika pod oružjem⁵ s golemim ratnim ugledom i iskustvom. Međutim, funkcionalnost toga sistema i primjerenost našim prilikama očigledno nisu zadovoljavale, kad je vrlo brzo nakon Rezolucije Informbiroa, u jeku verbalnih napada, puškaranja na granici i realne prijetnje invazijom došlo do promjena u strateško-doktrinarnim stavovima. Smatralo se da je ponešto izmijenjen obrambeni sistem, obogaćen autohtonim iskustvima, mnogo prikladniji za jugoslavenske okolnosti i, općenito, mnogo snažniji.

Rezolucija Informbiroa i pisma partijskom rukovodstvu što su joj prethodila bili su pokušaj dezavuiranja politike jugoslavenskog rukovodstva odbacivanjem bilo kakvih zasluga KPJ i njezinih članova za uspjehe postignute u NOR-u i kasnijoj socijalističkoj izgradnji.

U pismu CK SKP(b) od 4. maja 1948. pretendira se na donošenje prvog suda »o našoj borbi i u pogledu njenog značaja za marksističku nauku o ratu«. Zaključci toga pisma bili su, uz ostalo, da zasluge i uspjesi komunističkih partija ostalih socijalističkih zemalja nisu ništa manje nego zasluge i uspjesi jugoslavenske kompartije, i da »francuska i italijanska kompartija imaju pred revolucijom ne manje, nego više zasluga od jugoslovenske [...]« a to što te dvije partije imaju manje uspjeha ne treba objašnjavati »nekim posebnim kvalitetima jugoslovenske kompartije, nego, uglavnom, time što je posle razbijanja štaba jugoslovenskih partizana od strane nemačkih padobranaca, u momentu kada je narodno-oslobodilački pokret u Jugoslaviji preživljavao tešku krizu (mislí se na desant na Drvar! — sic! I. G.), Sovjetska armija pritekla u pomoć [...] razbila njemačke okupatore, oslobodila Beograd i tako stvorila uslove neophodne za dolazak komunističke partije na vlast [...]« a dalje se nastavlja s prijetnjama: »poći putem negacije prijateljskih odnosa sa SSSR-om, Jugoslavija se lišava prava traženja materijalne i druge pomoći [...] jer SSSR može pružiti pomoć samo prijateljima«. Naravno, očigledna je želja za kompromitacijom i klevetom KPJ i NOP-a i izlišno je svako dokazivanje da se doprinos i uloga drugih evropskih KP u borbi protiv fašizma ne mogu ni uspoređivati s doprinosom KPJ.

Na ocjene o NOR-u, izrečene u pismu, vjerovatno u skladu sa stavom državnog i partijskog rukovodstva, reagirao je Koča Popović.⁷ Njegov je članak bio velik korak u neposrednom iskorištavanju iskustava i tradicija NOR-a, iako je taj proces pokrenut i prije objavljivanja članka. To je, ujedno, i prva sistematizirana ocjena NOB-a u kontekstu partizanske tak-

⁴ *Tito, Borba* od 13. III 1969.

⁵ *D. Rakočević, Razvoj ratne veštine na osnovama koncepcije i doktrine ONO, Vojno delo* (u daljnjem tekstu: VD), 1/1982, 103—116.

⁶ Prema Pisma CK KPJ i pisma CK SKP(b), Beograd 1948.

⁷ *K. Popović, Za pravilnu ocenu oslobodilačkog rata naroda Jugoslavije, Komunist*, 3/1949.

tike i strategije, te doprinosa NOR-a pobjedi saveznika u drugom svjetskom ratu. Bio je to i putokaz budućem obrambenom organiziranju koje se, od tog trenutka, sve više povezuje s autohtonim tradicijama. »Partizanski rat« je moguć i danas »[...] u Evropi, pod okupacijom, bez naslova na redovnu regularnu armiju itd.« tvrdi Popović, usprkos tada raširenom kvazimarksističkom shvaćanju da partizanski rat predstavlja tek prvi, primitivni stupanj revolucionarne borbe. Na kraju dokazuje kako je jugoslavenska revolucija zapravo rat u kojem su se kombinirale akcije regularne vojske, partizanskih odreda i narodnih ustanaka. To je bila snažna afirmacija specifičnosti NOB-a, a zbog delikatnosti situacije u kojoj se Jugoslavija našla, tako prezentirano tumačenje imalo je bitan utjecaj na članstvo KP i na čitav narod. Objavljivanje članka koincidira s intenzivnim radom na organizaciji obrambenog sistema koji počiva na iskustvima iz NOR-a, oslanjanjem na vlastite snage i mogućnosti, uz uvažavanje mnogobrojnih političkih i vojnih faktora u to vrijeme. Otpočeo je, usporedo s reorganizacijom, i značajan proces kritičke analize stavova o obrambenom sistemu prihvaćenih u prethodnom razdoblju. Reafirmiraju se mišljenja o potrebi kombiniranja dejstava na frontu s partizanskim dejstvima u pozadini neprijatelja i otporom cijelog naroda, osobito u strategijskoj obrani prilagođenoj našim uvjetima. Zato se na početku 1949. godine formira mreža partizanskih štabova na čelu s glavnim štabom, a organiziraju se i partizanske jedinice koje funkcioniraju kao dio obrambenog sistema. To bi bili i prvi počeci podruštvljavanja obrambene funkcije. Naša vojno-teoretska misao upravo tada počinje intenzivno proučavati i sistematizirati iskustva iz NOB-a, a tehnologija i vojna industrija čine velike napore u cilju svog osamostaljivanja.⁸ Budući da se prekida i uvoz sredstava ratne tehnike s Istoka, »dolazi do kratkotrajne oscilacije i izvesne stagnacije u ukupnim borbenim mogućnostima.«⁹ Ipak, u tom periodu naša industrija počinje s proizvodnjom vlastitih oruđa i oružja. I mornarica dobiva prve minolovce, torpedne čamce i patrolne brodove domaće izrade.¹⁰

U jesen 1949. održani su i prvi manevri, da bi se stekao što potpuniji uvid u mogućnost realizacije osnovnih doktrinarnih principa vođenja rata i organizacije OS i da bi se provjerilo funkcioniranje vojne organizacije. (Iskustva s manevara samo su jedan od faktora koji izgrađuju strategiju oružane borbe, ali je to i jedini način da se strategija iskuša u praksi.) Iako je sistem partizanskih štabova već počeo funkcionirati, u manevrima sudjeluju samo pripadnici JA, a i dejstva se prilagodavaju dotadašnjoj doktrini: inscenirana je klasična operativna situacija, po uzoru na drugi svjetski rat, u kojoj jedinice »crvenog« probijaju front »plavog«. Tito je nakon manevara istakao kako je »komandni kadar naše Armije savladao tehniku rukovođenja armijskim jedinicama naoružanim savremenim naoružanjem i pokazao punu umješnost u izvršavanju najkomplikovanijih

⁸ U tom periodu osnovana je Ratna škola, kao najviša vojna škola. Na inicijativu druga Tita, radi »unapređenja naše vojne misli, usavršavanja vojnih znanja, daljeg podizanja idejnog nivoa« (prema: VD, 1/1949, 9), počinje izlaziti i općevojni teoretski časopis *Vojno delo*.

⁹ V. Kadijević, KoV JNA — nastanak, stanje, tendencije razvoja, VD 6/1981, 49—65.

¹⁰ T. Vilović, Razvojni put JRM, VD 6/1981, 85—98.

taktičkih zadataka [...] Armija [...] je dostojna i sposobna da brani mirnu izgradnju socijalizma u našoj zemlji.¹¹

Strategija oslanjanja na vlastita iskustva i snage vodila je ka potpunom osamostaljivanju vojnoteoretske misli. Ona odbacuje staljinističku dogmu o socijalističkom internacionalizmu i o potrebi egzistiranja jake stajaće vojske. Istodobno, ti procesi u prestrukturiranju obrambenih aktivnosti prethode i utječu na deetatizaciju ostalih društvenih struktura. Upravo tada, 1951. godine, JA mijenja ime u JNA čime i po nazivu pokazuje svoj revolucionarni karakter i duboku povezanost s narodnim interesima.

Promjeni doktrine trebalo je prilagoditi i sustav komandovanja. Kombinirani rat zahtijeva djelotvornije i brže komandovanje, u skladu s konkretnom situacijom. God. 1953. ukinuta je funkcija političkog komesara i utvrđen princip »jednostarješinstva«. Komandir ili komandant otada posjeduju jedinstvenu odgovornost za cjelokupno stanje u svojoj jedinici. Dotadašnji princip »dvostarješinstva« (komandir i politički komesar jednaki) podsjeća na sovjetska iskustva iz prvih godina postojanja Crvene armije. Iste godine izvedeni su i drugi manevri, u kojima su se odrazile promjene u doktrini. Uspjesi u modernizaciji naoružanja bili su evidentni. »Crveni« u prvoj fazi izvode upornu, ali manevarsku obranu, kako bi stekli što povoljnije uvjete za dubinsku koncentraciju glavnih snaga. Potom, koncentričnim protuudarom »crveni« okružuje i uništava »plavog«.¹² Dakle, odsudne obrane više nema, a naše jedinice odlikuje pokretljivost.

U neprekidnom društvenom kretanju obrambeno organiziranje utječe na pojedine društvene strukture i od njih prima povratne impulse koji njega samog mijenjaju. Zbog toga se, u trenutku kad je definitivno odbačen staljinizam, i kad u prijelaznoj etapi, u izuzetno složenoj i dinamičnoj borbi prevladavanja etatičko-administrativnog koncepta i uvođenja samoupravnog socijalizma, razvoj obrambene funkcije temelji na novim osnovama. Slijedećih godina i desetljeća ona se razvija kao društvena funkcija na bazi revolucionarnih promjena u proizvodnim odnosima i izmijenjenim uvjetima prava i obveza svih struktura društva prema obrani zemlje. Tako se Ustavnim zakonom o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti iz 1953. godine, iako su zadržane odredbe iz 16. glave Ustava iz 1946, narodna obrana tretira šire nego prije. Može se tvrditi kako je nekim odredbama toga Ustava počeo proces područstvivanja obrambene funkcije, jer se društvene strukture — za sada samo federacija — počinju uključivati u mehanizam odlučivanja. Federacija ima pravo i dužnost da štiti nezavisnost i teritorijalnu cjelinu društva i države, da organizira oružane snage i obranu zemlje. Također je u isključivoj nadležnosti Savezne skupštine i zakonodavstvo o pitanjima narodne obrane. Predsjednik Republike i vrhovni komandant oružanih snaga predsjedava Savjetu narodne obrane, tijelu koje se brine o organizaciji i mobilizaciji izvora i snaga zemlje za potrebe narodne obrane. SIV dobiva neka ovlaštenja iz te domene, pa tako propisuje i organizaciju i djelokrug akcije Savjeta, te imenuje njegove članove. Konstituiran je i Državni sekretarijat za poslove NO s potrebnim ovlaštenjima i određenim zadacima.

¹¹ Tito, Govori i članci, IV, Zagreb 1959, 299.

¹² Prema Vojna enciklopedija, sv. 5, Beograd 1973, 268—9.

Izvjese ubrzanje podruštvljavanja obrambenog sistema pedesetih godina bilo je uvjetovano i brzim razvitkom materijalne proizvodnje. Na to je presudno utjecalo narastanje socijalističke svijesti, potaknuto uvođenjem radničkog samoupravljanja.

Masovno naoružavanje suprotstavljenih blokova nuklearnim i ostalim suvremenim vojnim sredstvima dovodi do bitnih promjena u vojnim sistemima. Istodobno se međunarodni odnosi zaoštavaju, i hladni rat kulminira. Sve to potvrđuje opravdanost dotadašnjih opredjeljenja i promjena u sferi obrambenog organiziranja. Kako je naša doktrina računala da bi agresor mogao upotrijebiti nuklearna i ostala sredstva praktično neograničenih razornih mogućnosti, te da bi u eventualnom ratu čitav teritorij zemlje bio ratište (ne bi bilo fronta i pozadine u klasičnom smislu), bilo je neophodno da se za ratne napore pripremaju i OS i društvo u cjelini i svaki pojedinac.

Tako su već navedenim Ustavnim zakonom, zatim jasnim stavovima CK KPJ i, kasnije, CK SKJ, zakonima o narodnoj obrani i JNA iz 1955. godine, i normativno-pravno postavljena načela doktrine općenarodnog obrambenog rata. Tu doktrinu objašnjava i Opšta ratna služba iz iste godine. Rat bi bio — proizlazi iz samog naziva — općenarodni i obrambeni, što u mirnodopsko vrijeme nameće daljnje podruštvljavanje obrambenih poslova.

Doktrina je sada predviđala i mogućnost gubljenja nekih dijelova teritorija, u periodu strateške defenzive, ali bi centralni dio zemlje uvijek predstavljao oslonac otpora. I u periodu defenziva, djelovanje partizanskih snaga zadržalo bi ofenzivni karakter, a u kasnijem periodu ratovanja naše snage trebalo je da prijeđu u stratešku ofenzivu. Tako je, iako napad ostaje »glavni i rešavajući vid borbenih dejstava«, značaj obrane znatno porastao. Stvara se elastičnija struktura obrane, djelomično i zbog sve većih mogućnosti dubokih prodora oklopnih i desantnih jedinica, a pri tome otpor jedinica TO i cijelog naroda dobiva posebice na značenju. Iako se i tada, dakle, računalo s pozicionom — odsudnom — obranom, veća se pažnja posvećuje manevarskoj — zadržavajućoj — obrani, kakvu su vrlo često primjenjivale snage NOVJ u toku rata. Prema tome, ravnopravno bi bila zastupljena i frontalna i partizanska dejstva, a i neoružani oblici otpora. Isto tako, u cjelokupan otpor ukomponirala bi se i specifična dejstva TO — potpuno novog elementa oružanih snaga. Bili su to početni oblici organiziranja Teritorijalne obrane, koja još nije bila postala važniji faktor obrambenog sistema, ali su počeci formiranja jedinica presudni u definiranju njezinoga društvenog karaktera, jer se tada javljaju prve organizirane jedinice u bazi materijalne proizvodnje. Jedinice TO ponegdje preuzimaju organizaciju protuzračne obrane i stražu na industrijskim objektima.

Međutim, iako je sistem obrane na sredini pedesetih godina bio u normativno-pravnom pogledu zaokružen, tek se u periodu 1958—60. godine prišlo konkretnoj teorijskoj razradi i realizaciji doktrine općenarodnog obrambenog rata. Predstavnički su organi naše zemlje 1958. anticipirali daljnji razvoj obrambenog sistema, sada i službeno nazvanog doktrinom općenarodnoga obrambenog rata. Na VII kongresu SKJ 1958. godine izglasan je Program SKJ, u kojem se naglašavaju dva pravca budućeg angažmana

komunista u razvoju cjelokupnog obrambenog sistema: s jedne strane, to je uključivanje svih u obrambene poslove — »JNA je izrasla, kao oružana snaga naroda Jugoslavije, u toku NOR-a i socijalističke revolucije«, ali »savremeni međunarodni odnosi [...] neminovno ukazuju na potrebu da OS budu jake i da cijeli narod bude u mogućnosti da u svakom trenutku nepokolebljivo čuva zemlju«; s druge strane, neophodno je i dalje, na svaki način, jačati JNA: »JNA je po svom karakteru narodna, socijalistička armija. Dalje jačanje svih faktora koji osiguravaju njenu borbenu spremnost i njen socijalistički karakter, a prije svega njenu neraskidivu vezu sa interesima i životom naroda, predstavlja važan uvjet za dalje jačanje JNA.«¹³ U Ratnoj službi slijedeće, 1959, godine stoji da se rat može voditi samo »maksimalnim organizovanim angažovanjem i korišćenjem svih snaga i izvora zemlje u pružanju otpora svih naših naroda na celoj teritoriji, na frontu i u pozadini neprijatelja.«¹⁴ Predviđa se formiranje partizanskih, diverzantskih jedinica, kao što je planirano još i 1949. godine, ali se intenzitet njihovih dejstava mora povećati, pa bi u pozadini neprijatelja akcije izvodile i čitave partizanske brigade.¹⁵ Teritorijalnim jedinicama daju se potpuno novi zadaci. One sada treba da vrše »neprekidna — aktivna — ofenzivna dejstva u pozadini neprijatelja«, da koordiniraju svoje akcije s akcijama operativne armije, te kontroliraju i osiguravaju »državnu teritoriju zahvaćenu i nezahvaćenu neprijateljskim snagama.«¹⁶ Postavljanje takvih zadataka pred TO predstavlja bitan pomak u razdoblju od samo nekoliko godina i daje novu kvalitetu obrambenom sistemu.

»Stečena iskustva u našem NOR-u i stvaralačka primena tog iskustva u eventualnom budućem ratu imaće veliki značaj za odbranu naše zemlje i nezavisnosti.«¹⁷ Time su se potpuno afirmirala iskustva iz NOR-a kao uzor našega obrambenog organiziranja, koncepcije i doktrine. Došlo se do spoznaje da »kombinirana i međusobno povezana dejstva u cjelovitom vođenju rata na frontu i pozadini, dejstva na cijelom ratištu, protivnik ne bi mogao savladati.«¹⁸ Ratna vještina ostavlja puno više prostora razmahu i slobodi inicijative. »Borbena situacija nikada se ne smije 'natezati' na normu niti se bilo koji borbeni zadatak može montirati i rješavati počinjući od normi.«¹⁹ Tražila se i sve veća pokretljivost jedinica, mogućnost koncentracije radi iznenadnog napada i mogućnost dekoncentracije u slučaju da zaprijeti masovno uništenje.²⁰

¹³ VII kongres SKJ, Kultura, Beograd 1958, 357—8.

¹⁴ Ratna služba, SSNO, Beograd, 1959, 12.

¹⁵ Prema F. Jernejc, O nekim dejstvima partizanske brigade u pozadini neprijatelja, VD 7—8/1959, 39—62.

¹⁶ Ratna služba, 1959, 13.

¹⁷ I. Kosanović, Osnovni faktori rata i njihova uloga, VD 1—2/1960, 30—58.

¹⁸ Prema R. Kadenić, O pokretljivosti, VD 10—11/1959, 17—33.

¹⁹ B. Oreščanin, O osnovnim faktorima borbe i ratne vještine, VD 10—11/1958, 44—88.

²⁰ V. Bujanj, O uticaju novog naoružanja na pripreme za rat, VD 1—2/1958, 10—28. Autor, polazeći od stajališta da »pravilna strategija u celom, a taktika u pojedinačnom moraju biti u stanju da neutrališu onu neprijateljsku tehniku koju mi nemamo«, smatra da bi se vodio, uz rezervu prema točnosti naziva, »regularni pripremljeni partizanski rat«, i u daljnjem tekstu objašnjava kakav bi to rat bio — otprilike bi imao karakteristike NOR-a. Uz dužno poštovanje prema autorovu mišljenju o tehničkoj infe-

Uvođenjem i provođenjem doktrine općenarodnoga obrambenog rata sve je više do izražaja dolazila proturječnost, gotovo paradoksalnost situacije. Svima je bilo jasno da je prijeko potrebno aktivno sudjelovanje ukupnog stanovništva u pripremama za obranu, sa svim njegovim ekonomskim, radnim i duhovnim potencijalom, ali se odlučivanje o organizaciji obrambenog sistema ipak zadržalo isključivo u centralnim organima federacije.

Ustav iz 1963. mijenja dotadašnje stanje. Po njemu, obrana zemlje postaje pravo, najviša dužnost i čast svakog građanina, ona je isto tako »pravo i dužnost« građana, radnih i drugih organizacija, kao i federacije, republika, općina i ostalih društveno-političkih zajednica. Prvi put Ustav ima i zasebnu glavu o narodnoj obrani i JNA. Time narodna obrana postaje ustavna kategorija.

U članu 160. propisuje se da u »isključivu nadležnost federacije« spada i »[...] organizacija oružanih snaga i poslovi obrane zemlje«. To bi značilo da obrana zemlje ostaje isključiva domena odlučivanja federacije, iako je u Ustavu rečeno da su za pripremu i organizaciju obrane zemlje odgovorne i republike, općine i ostale društveno-političke zajednice, što predstavlja određenu kontradiktornost. Ipak, ustavi republika u ono doba prvi put spominju narodnu obranu kao funkciju republika i užih društveno-političkih zajednica. Time je započeo širok proces decentralizacije poslova narodne obrane, iako nije bilo predviđeno, barem ne u tom trenutku, da radni ljudi i građani o njima neposrednije odlučuju.

Iako su cjelokupne OS bile i dalje pod isključivom ingerencijom državnog i vojnog rukovodstva, tim je reformama bilo predviđeno i formiranje glavnih štabova novostvorenih partizanskih i teritorijalnih jedinica po republikama. Time republike postaju prvi put subjekti obrambenog sistema što je uvjetovano bržom decentralizacijom, razvojem federalizma i samoupravnih odnosa. Republike, AP i druge društveno-političke zajednice imale su pravo i dužnost organizacije civilne zaštite kao i ostale obveze koje je propisivala federacija.

Iz preuzimanja tih obveza prirodno se nametala potreba za formiranjem organa koji će te poslove i obavljati. Tako se u republikama i AP osnivaju odbori i sekretarijati za narodnu obranu izvršnih vijeća, a potom, savjeti za NO i republički i pokrajinski sekretarijati za NO.

Procesi decentralizacije u odlučivanju o poslovima narodne obrane nastavljani su, u skladu s odredbama Ustava, Zakonom o narodnoj obrani iz 1965. godine. Njime se detaljnije određuju prava i dužnosti radnih

riornosti naših snaga u odnosu prema eventualnom agresoru, u što je svakako imao potpun i detaljan uvid, treba uzeti u obzir činjenicu da je situacija 1958, kad je članak pisan, bila bitno različita od one 1941. Sada postoje jake OS, a unutar njih organizirana i suvremena JNA, s oslonom na mnogo razvijeniju privredu. Moglo se pretpostaviti da bi političko-ekonomski sistem i organizacija OS preživjela prvi agresorov udar, tako da bi se rat mogao voditi na mnogo višem organizacionom nivou nego u prvom periodu NOR-a, što omogućuje razvijanje i puno složenijih dejstava od samo partizanskih. Koliko su razmatranja V. Bubnja imala utjecaja na formiranje doktrinarnih stavova vrlo je teško odrediti i ostaje mi praktički nepoznato, ali smatram da nisu uzimala potpuno u obzir sve potencijale jugoslavenskog društva da se adekvatno suprotstavi agresoru.

ljudi i građana, poduzeća, republika, autonomnih pokrajina i ostalih društveno-političkih zajednica.

Izglasani Ustav, zatim VIII kongres SKJ, i naposljetku, IV brionski plenum CK SKJ presudno su utjecali na daljnju demokratizaciju društva i jasno izrazili opredjeljenje da nema alternative samoupravnom socijalističkom razvoju.

Svi ti faktori, uz istodobno ostvarivanje Zakona o NO i dalju razradu iskustava iz NOB-a i samoupravne izgradnje, omogućivali su kvalitetne i bitne promjene u praktičnom funkcioniranju sistema obrane. Borbena moć JNA i ponajviše kopnene vojske intenzivno raste baš u tom periodu.²¹ Takve razvojne tendencije nametala je i vanjskopolitička situacija — osim prijetnje nuklearnim ratom (kubanska kriza 1962), predviđali su se i lokalni ratovi i vojne intervencije s uporabom konvencionalnog naoružanja, čime su direktno bile ugrožene sloboda i nezavisnost malih naroda i država. Smatralo se da bi u agresiji na našu zemlju eventualno bilo upotrijebljeno i nuklearno oružje, ali bi se i masovno primijenilo oklopne, zrakoplovne i zračnodesantne te pomorske snage, diverzije i psiho-loško-propagandno djelovanje. Uspješna borba bila je u takvom ratu moguća samo potpunim sudjelovanjem cijelog naroda, što je još jednom potvrđeno kao jedina realnost obrane. Zato je 1963. godine službeno usvojena koncepcija općenarodne obrane — KONNO, kao rješenje i stav za organiziranje obrambenog sistema jugoslavenskog društva, iako je već pedesetih godina u doktrinarnim stavovima bila jasno izražena tendencija za angažmanom svih društvenih potencijala i svih građana u pripremama za obranu zemlje. Međutim, osim promjene naziva, nekih bitnih izmjena u njezinom funkcioniranju nije bilo, izuzev općenitog trenda prema demokratizaciji, decentralizaciji obrambenih poslova koji praktički traju u cijelom poslijeratnom razdoblju. Temeljita reorganizacija uslijedila je, pod utjecajem međunarodne situacije i prilika u zemlji, tek potkraj šezdesetih godina.

Ratna služba iz 1964. godine²² posebno razrađuje organizaciju i izvode nje »operacija u pozadini neprijatelja«. U tim bi operacijama glavnu ulogu imala TO. Ona dobiva i odgovarajuće zadatke u skladu s doktrinom ONOR-a i strategijom oružane borbe.

Uvedene su i druge novine u funkcioniranju OS. Načelo ekspeditivnosti i neprekidnosti u sistemu komandovanja dobilo je prioritarno značenje. Pojednostavnjen je štapski rad i planiranje, »referisanje« i izrada nekih dokumenata skraćivali se, ukidani su i neki stupnjevi komandovanja.

Razvijanje sistema ONO prirodno je uvjetovalo i različita mišljenja o perspektivama njegova daljnjeg podruštvljavanja. Diskusije su se demokratski vodile u javnosti, a neka takva razmišljanja često nisu vodila dovoljno računa o konkretnim okolnostima.

Tako je drug Tito u prosincu 1968. ukazao na to da »u našem društvu ima ljudi koji liberalizam i decentralizam dovode do apsurd«. ²³ Inzistirali

²¹ Kadijević, n. dj. 57.

²² Ratna služba, SSNO, 1964, 263.

²³ Tito, *Vojna djela*, knjiga IV, 164.

su na decentralizaciji JNA i na »mehaničkom prenošenju odnosa i institucija iz samoupravnih radnih organizacija i društvenih zajednica u oružane snage i ukidanje komandnog odnosa zasnovanog na jednostarješinstvu i svesnoj čvrstoj vojnoj disciplini [...]«,²⁴ Ipak, naša vojnoteoretska misao i sistem ONO djelomično su se razvijali u skladu s ovakvim zahtjevima: TO je organizirana na republičkom i pokrajinskom nivou ali je, naravno, JNA ostala centralizirana. Granice vojnih oblasti nisu se ni prije, a ni tada, određivale ili prilagođavale republičkim granicama. Nadalje, bilo je pojedinaca koji su apsolutizirali stavove klasika marksizma o naoružanom narodu i smatrali da je milicijski sistem, kakav su propagirali, za sva vremena dani oblik obrambenog organiziranja socijalističkog društva. Međutim, takve su ideje izrasle iz konkretne društvene stvarnosti i nivoa vojne tehnologije u 19. i na početku 20. stoljeća. Osim toga, neki su smatrali da mala zemlja, kao što je Jugoslavija, nema mogućnosti obraniti se od agresije neke od supersila ili čitavih vojnih blokova, pa se, u slučaju agresije, nameće rješenje u prelasku na isključivo partizanska dejstva.²⁵

Tehničko-tehnološki napredak najnovijeg vremena i uporaba najsuvremenijih sredstava u ratnim dejstvima iznudili su neminovno postojanje i angažman operativne armije, a to predlagači promjena nisu imali u vidu niti su dovoljno poznavali probleme vojnog organiziranja. Ipak, čitav sistem ONO baš je u to vrijeme bio pod utjecajem snažnih procesa decentralizacije, koji, donekle, u svojoj realizaciji inkorporiraju i ta neprihvatljiva i ekstremna stajališta.

Međutim, snažan podstrek ubrzanju priprema i ostvarivanju reformi u obrambenom sistemu bio je ulazak oružanih snaga Varšavskog ugovora u Čehoslovačku 1968. godine. Zaoštrenom situacijom u Evropi pitanje obrambene sposobnosti SFRJ naglo je izbilo u prvi plan i korjenite promjene nisu se više ni mogle, a ni smjele odgađati. Tako je u toku 1968. i 1969. godine odlučeno da su republike, pokrajine, općine i radne organizacije neposredno odgovorne da posredstvom svojih štabova TO, komisija i društveno-političkih organizacija formiraju, na svom području, dio oružanih snaga, službu i jedinice civilne zaštite, te da rukovode općenarodnim otporom. Bio je to poticaj razvitku svih obrambenih struktura, posebno teritorijalne komponente obrane, i unutar nje, same TO.

S obzirom na mnogobrojne promjene u društvu, na vanjskopolitičku situaciju, na diskusije o daljnjem razvitku obrambenog sistema, bilo je to vrijeme određenog traženja najpovoljnijih oblika organizacije teritorijalne komponente. Upravo su u to vrijeme organi Saveza omladine stvarali zasebne omladinske jedinice i štabove, na općinskom i republičkom nivou. Te su jedinice imale čak i profesionalni komandni kadar. Iz više razloga njihovo se djelovanje pokazalo neprikladnim — bile su podložne nacionalističkim strujanjima, pa su na početku sedamdesetih godina i

²⁴ Prelevič, Marksizam... , 209.

²⁵ Vidi Encyclopaedia moderna, 2/1966, a pogotovo 7/1968/1969; 7, 19—21, u kojima i neki sudionici diskusije takve stavove svojih kolega smatraju »općim« i »utopističkim«.

ukinute.²⁶ Stvaranje i razvoj tih jedinica potakli su, djelomično, i zaključci IX kongresa SKJ 1969. godine. U Rezoluciji je naglašeno kako se »pridaje poseban značaj pripremanju mladih za sudjelovanje u obrani zemlje. Savez omladine i druge društvene organizacije koje okupljaju mlade ljude preduzimaju značajne aktivnosti na jačanju borbene spremnosti mladih. Savez komunista aktivno će podržavati takve aktivnosti«. KONO je još u svojim počecima postavljen fleksibilno i pragmatično prema stvarnosti, nikada nije bio neka dogma koja se ne bi mogla prilagodivati novonastalim uvjetima. Zato je kao efikasna forma uključivanja mladih u obrambene poslove, umjesto formiranja zasebnih jedinica, počelo uvođenje sadržaja u školske i fakultetske nastavne planove i programe koji daju omladini određena znanja iz vojnih znanosti i vještina. Osnivaju se i fakulteti za narodnu obranu. To je bio, bez obzira na početne nesigurnosti, i korak naprijed u ostvarivanju ustavnih prava na obrazovanje, te u akceptiranju vojnostručnih i političkih znanja u širokim krugovima srednjoškolske i studentske omladine.

Deveti kongres konačno je afirmirao KONO. »SKJ stoji na stanovištu da je izgradnja sistema ONO jedino mogući i istovremeno najefikasniji oblik organizacije svih snaga društva za uspješno suprotstavljanje svakom vanjskom pritisku, za obranu od agresije sa bilo koje strane.« Naznačeni su i zadaci SKJ u narednom periodu: komunisti će se boriti »za to da u općenarodnoj obrani dođu do punog izražaja samoupravljačko društveno biće radničke klase i nacionalni i društveni interesi svih subjekata naše socijalističke zajednice [...]« i »da se ONO izgradi u jedinstven sistem mjera koji obuhvaća političke, vojne, ekonomske, moralne, psihološke pripreme za obranu i da se u njima angažiraju svi naši raspoloživi ljudski i materijalni izvori.«²⁷

Godine 1969. usvojen je treći Zakon o NO SFRJ, kojim su se ti ciljevi i počeli ostvarivati. Istodobno, republike i AP svoja prava i obveze u domeni ONO prvi put reguliraju republičkim i pokrajinskim zakonima »o NO«. Svim tim dokumentima, NO postaje neposredna i trajna funkcija socijalističkoga samoupravnog društva.

U Uvodnim načelima saveznog Zakona o narodnoj obrani kaže se da se Jugoslavija »sprema za općenarodnu obranu«, a nju karakteriziraju:

— »pravo i dužnost svakog radnog čovjeka i građanina da vodi borbu za očuvanje svoje slobode i samoupravnih prava, za obranu [...] zemlje«,

²⁶ Dr B. Javorović, Uloga KPJ u stvaranju oružanih snaga NOR-a, u: Strategija oružane borbe u NOR-u, Beograd 1980, navodi osim »nacionalizma« i »masovnog pokreta« i »profesionalizaciju i dualizam u sistemu« što mi se ne čini previše uvjerljivo, jer je proces profesionalizacije pojedinih struktura unutar sistema ONO evidentan, pa se te strukture ne ukidaju (npr., u društveno-političkim zajednicama — u štabovima TO i u komitetima za ONO). Nadalje, koncepcija i sistem ONO, a u okviru njega sustav TO upravo potiče stvaranje raznolikih jedinica koje se formiraju i u MZ i u ostalim društveno-političkim zajednicama, i u OOUR-ima, što uvjetuje višestrukost formiranja, namjene i djelovanja jedinica TO, ali zbog toga nitko ne predlaže njihovu unifikaciju.

²⁷ Rezolucija IX kongresa SKJ, Socijalistički razvoj u Jugoslaviji na osnovama samoupravljanja i zadaci SK, XII, Beograd 1969.

— »pravo i svake društveno-političke zajednice da organizira općenarodnu obranu i da neposredno rukovodi borbom i stvara sve potrebne materijalne i druge uvjete za uspješno suprotstavljanje agresoru«,

— »pravo i dužnost svake radne i druge organizacije da mobilizira sve svoje pripadnike i sve materijalne snage [...]«.

Time svi građani Jugoslavije, radne i ostale organizacije i društveno-političke zajednice »postaju aktivni činioci, organizatori i izvršioци mjera u oblasti narodne obrane [...]« što predstavlja bitan pomak od odredbi Ustava 1963. godine, kojim je određeno da je obrana zemlje samo »pravo i dužnost« tih društvenih subjekata. Naposljetku, ozakonjena je i odredba, da »nitko nema pravo spriječiti građane SFRJ da s oružjem u ruci vode borbu protiv neprijatelja koji je napao zemlju, i nitko nema pravo priznati i prihvatiti okupaciju zemlje ili bilo kojeg njenog dijela, kao ni kapitulaciju njenih OS«. ²⁸ Zbog svoje važnosti u tadašnjem vanjskopolitičkom položaju naše zemlje, a i kasnije, ta je odredba unesena u Ustav Ustavnim amandmanima 1971, a kasnije je ugrađena i u novi Ustav iz 1974. godine i u novi Zakon o NO koji je izglasan iste godine.

Nakon normativno-pravne regulacije koncepcije ONO i prvih početaka funkcioniranja takvih rješenja u praksi, drug Tito je u prosincu 1969. razbio neka nagađanja o korijenima KONO i jasno naznačio faktore koji su bili presudni u njegovom formiranju i daljnjem razvoju: »Neki u inostranstvu pogrešno prikazuju koncepciju ONO kao nešto posve novo. Mi smo, međutim, tu koncepciju oformili i razvili još u našem NOR-u, kada smo pozvali narod u borbu protiv agresora, u kojoj su učestvovali svi naši narodi i narodnosti, radnici, seljaci i napredna inteligencija, došli su do punog izražaja visoka svijest, samoinicijativa i samoprijegor naših ljudi [...] bili su organizirani u opštejugoslavenski oslobodilački pokret, a u vojnom smislu u krupne borbene jedinice [...] zatim u partizanske i diverzantske odrede, povezujući oružanu borbu sa svim drugim oblicima otpora okupatoru. Naša današnja koncepcija ONO nije ništa drugo nego dosljedna i odlučna primjena tih velikih iskustava iz NOR-a u našim današnjim uslovima.« ²⁹

Procesi decentralizacije obrambenih poslova nastavili su se. Još je u Zakonu o NO utvrđeno da »Vrhovna komanda rukovodi [...] teritorijalnom obranom — preko republičkih štabova za narodnu obranu«, a da jedinice TO u »određenim uvjetima rata mogu postati osnovni nosilac oružane borbe«. Potaknute navedenim Zakonom i Ustavnim amandmanima, republike i AP donose svoje propise iz narodne obrane i razrađuju obrambeni sistem svaka na svom teritoriju. Do tada, u republičkim ustavima bile su samo ponavljane odredbe Ustava SFRJ, a statuti AP nisu ih uopće sadržavali, jer su poslovi oko organizacije obrambenog sistema bili zadržani na nivou republika, odnosno Republike Srbije.

Na manevrima »Sloboda 71« i »Podgora 72« »Plavi« su demonstrirali jednu od mogućih varijanti vođenja suvremenog munjevitog rata, a »crveni« su, u duhu doktrine općenarodnog obrambenog rata, uključili sve potencijale i društvene snage, na frontu i na privremeno zauzetom

²⁸ Zakon o narodnoj obrani, Uvodna načela, II, Beograd 1974.

²⁹ Tito, Vojna djela VI, II izdanje, 192.

teritoriju, radi otpora agresoru. Manevri su potvrdili da se jakim udarnim snagama neprijatelja ne treba suprotstavljati frontalnim, iscrpljujućim borbama, već neprekidnim i aktivnim djelovanjem, kombinacijom frontalne, bočne i akcije u pozadini. Treba neprekidno slamati napadnu moć napadača, a potom grupirati snage i uništiti ga. Koordinacija raznorodnih aktivnosti operativne armije, TO, CZ i stanovništva bila je izuzetno dobra, pa je i u takvim složenim uvjetima djelovanja do punog izražaja došla inicijativa starijina i boraca. Doktrinarno-teoretski stav, proizašao iz takvih iskustava, naglašava da u okviru jedinstvene oružane borbe sve komponente OS ispoljavaju svoje specifične karakteristike. Glavnu ulogu bi u eventualnom ratu i dalje imale KoV i jedinice TO, dok bi zrakoplovstvo, PZO i mornarica imali prvenstveni zadatak protuzračne obrane teritorija i zračne podrške KoV, odnosno, osiguravanje suvereniteta i integriteta na jadranskom bojištu. U početku eventualnog rata JNA bi se, vjerojatno, suprotstavila neprijatelju frontalno, ali ne i u dužem razdoblju. Najvažniji bi bio kombinirani način borbe, a partizanski način primjenjivao bi se samo u izuzetno nepovoljnim okolnostima. Tako bi, sukladno afinitetima i mogućnostima, frontalni oblik bio u obrambenim, a kombinirani i partizanski oblik u napadnim dejstvima.³⁰ Primjenom te doktrine, TO »se javlja kao masovni medij i milionska armija ispoljavanja odbrambene moći našeg društva«,³¹ i predstavlja najširu socijalizaciju naših OS. Stvara se čvrsta veza između operativne armije i društvene baze, operativna cjelovitost između fronta i pozadine. Time se povezuje cijelo društvo i teritorij, pa eventualnom agresoru nisu ostavljeni nikakvi vakuumi.³²

Razvoj ONO, a posebno TO, odrazio se neposredno i na razvoj i strukturu JNA. U više je navrata dolazilo do skraćivanja vojnog roka, čime je JNA, bez obzira na porast broja stanovnika, smanjena za gotovo polovicu. Ustavom iz 1974. i novim zakonima o NO, usvojenim iste godine, te zaključcima X, XI i XII kongresa SKJ još je više potaknuto područstvavljanje obrambenih poslova. Daljnji razvoj našega ekonomskog i političkog sistema i sistema ONO na prijelazu iz sedamdesetih u osamdesete godine, nova teoretska saznanja i njihova provjera u praksi, pokazali su da normativno-pravni odnosi uspostavljeni Ustavom i Zakonom o NO iz 1974. nisu potpuno regulirali tu oblast.³³ Zbog toga je 1982. izglasan Zakon o općenarodnoj obrani. Već je i promjenom naziva — NO u ONO — naznačeno dosljedno provođenje dotadašnjih opredjeljenja u koncepciji obrane društva.³⁴

³⁰ Prema J. Ninković, O oblicima oružane borbe u ONOR-u, VD 5/80, 14—15.

³¹ B. Mamula, Naš sistem obrane garantira slobodu i integritet Titove Jugoslavije, VD 6/81, 31—47.

³² Prema N. Pejnović, Elementi vojne strategije u stvaralaštvu Edvarda Kardelja, VD 5/79, 29—40.

³³ U preambulama Ustava (glava VI) govori se o ONO — ro je puni naslov — a u daljnjem tekstu samo o NO.

³⁴ U tom se zakonu ONO na više mjesta stavlja u sintagmu »ONO i DSZ« čime se naglašava da ONO i DSZ čine jedinstven sistem mjera. Ipak, u daljnjem izlaganju upotrebljavat ćemo samo naziv »sistem ONO« jer je društvena samozaštita izvan našega neposrednog interesa.

Podruštvljavanje obrambene funkcije (ali i vanjska prijetnja) jasno se reflektira i u izdvajanju iz nacionalnog dohotka za potrebe obrane zemlje. Dok je 1946. izdvajano čak 33%, 1947. 13,5, 1952. opet 22%, da bi od 1956. izdvajanje konstantno bilo niže od 10% s tendencijom daljnjeg pada. Godine 1972. izdvaja se 5,35%, a za 1983. predviđeno je 5,20%.³⁵ Konceptija ONO nije statična struktura i neprestano je podložna mijenama. Na stalnim provjerama djelotvornosti sistema (od manevara, posljednji su bili »Jedinstvo 83«) prikupljaju se iskustva koja se ugrađuju u obrambene planove nosilaca poslova u sistemu ONO i ukazuje se na daljnje mogućnosti njegova razvoja.

Prikazali smo razvitak koncepcije i sistema ONO u poslijeratnom periodu. Trebalo bi definirati oba ta pojma prema tome kako funkcioniraju u sadašnjim društveno-političkim, ekonomskim i obrambenim odnosima. Prema »Strategiji oružane borbe«³⁶ »KONO je jedinstvena društveno-politička i vojnostrategijska zamisao o načinu organizacije, pripreme i funkcioniranja jugoslovenskog samoupravnog socijalističkog društva i svih njegovih subjekata u obrani i zaštiti slobode, nezavisnosti, suvereniteta, teritorijalne celokupnosti i Ustavom utvrđenog socijalističkog samoupravnog društvenog uređenja SFRJ, ravnopravnosti, bratstva i jedinstva i zajedništva njenih naroda i narodnosti. Konceptija ONO izražava opredeljenje radnih ljudi i građana, naroda i narodnosti SFRJ da se svim raspoloživim sredstvima i snagama u miru, izvanrednim prilikama i u ratu štite i brane od svih oblika vanjskog i unutrašnjeg ugrožavanja«.

»Doktrina ONO je sistem usvojenih, naučno zasnovanih stavova i opredeljenja u organizaciji, pripremi i aktivnostima društva za obranu i zaštitu u miru, izvanrednim prilikama i u općenarodnom obrambenom ratu. U njoj su konkretizirane opće zamisli i opredeljenja koncepcije.«³⁷

Konceptija i doktrina ONO daju cjelovit odgovor na bitna pitanja obrane i zaštite SFRJ u miru, izvanrednim prilikama i u ratu.

Prema tim koncepcijsko-doktrinarnim rješenjima razvijen je sistem ONO koji funkcionira u skladu s Ustavom i pozitivnim zakonskim propisima. Sistem još nije posve točno definiran. Postoji više prilaza njegovom definiranju, ali u njima nema bitne razlike. Konstantno se govori o »sistemu u kojem se organizira cjelokupno društvo za poslove obrane zemlje«. Vučinić³⁸ smatra da je to »način organizovanja jugoslovenskog društva za odbranu i način odbrane slobode, nezavisnosti, suvereniteta, teritorijalne celokupnosti i Ustavom utvrđenog društvenog uređenja SFRJ«. Ta koncizna definicija naglašava funkcionalnu stranu sistema, ali ne navodi njegove subjekte i snage.

»Strategija oružane borbe« detaljnije određuje neke strukture sistema, koji je »jedinstven sistem organizovanja, pripremanja i učešća federacije, socijalističkih republika, autonomnih pokrajina, opština i drugih društveno-političkih zajednica, organizacija udruženog rada, mesnih zajednica, samoupravnih interesnih zajednica i drugih samoupravnih organizacija i

³⁵ VD 4/74, 61.

³⁶ Strategija oružane borbe, SSNO, Beograd 1983, 39-40.

³⁷ Isto, 40.

³⁸ M. Vučinić, Uvod u sistem narodne odbrane SFRJ, Beograd 1978, 26.

zajednica, društveno-političkih i drugih društvenih organizacija, radnih ljudi i građana u odvratanju i sprečavanju agresije i drugih opasnosti za zemlju, u oružanoj borbi, i drugim oblicima borbe i opštenarodnog otpora i u izvršavanju drugih zadataka radi odbrane i zaštite nezavisnosti, suvereniteta, teritorijalne celokupnosti i Ustavom SFRJ utvrđenog društvenog uređenja».³⁹

Iako ta definicija taksativno navodi subjekte sistema, ostaje prilično nejasno što je to »organizovanje, pripremanje i učesće«, a nisu navedene ni »snage« sistema.

Definicijom da je »sistem ukupnost koju čine odbrambene aktivnosti, odbrambene mere, snage narodne odbrane, poslovi narodne odbrane i nosioci poslova narodne odbrane«,⁴⁰ razjašnjena je struktura sistema, i zajedno s prvom Vučinićevom definicijom, ta druga čini funkcionalno-strukturalno jedinstvo. Takvim određivanjem sistema ONO jasno je izražena mogućnost jedinstvenog djelovanja svih društvenih struktura na njegovoj pripremi, organizaciji i izgradnji.

Međutim, strukturalno određenje sistema ima i određenih nedorečenosti. Trebalo bi »ukupnost sistema« — a to su: nosioci poslova NO, poslovi NO, obrambene mjere, obrambene aktivnosti i snage NO podijeliti na dvije grupe, na subjekte sistema ONO i na objekte sistema ONO.

Subjekti su bili nosioci poslova ONO i snage ONO. Međutim, i snage ONO (JNA+TO, CZ itd.) isto su tako nosioci poslova ONO, jer i one obavljaju određene poslove unutar sistema, naravno, u dogovoru i po odluci »nosilaca poslova«. Prema tome, osnovna podjela u sistemu ONO bila bi na subjekte-nosioce poslova ONO i na objekte-poslova ONO.

Subjekti ili nosioci poslova ONO jesu:

1. Samoupravne strukture i građani,
2. snage ONO.

Objekti ili poslovi ONO jesu:

1. Redovna djelatnost samoupravnih struktura i građana,
2. obrambene aktivnosti,
3. obrambene mjere.

U sistem ONO uključuju se i paralelno s njim djeluju i ostali sistemi — društveno-politički, društveno-ekonomski, privredni, zdravstveno-socijalni, obrazovno-znanstveno-kulturni. Kako sistem ONO ima na njih utjecaj, tako i oni povratno djeluju na njega. Tako bi, u osnovnim crtama i bez detaljiziranja,⁴¹ izgledao sistem ONO koji funkcioniра u suvremenim uvjetima. Zamišljen je i proveden na inicijativu i po preporukama najviših tijela federacije i SKJ, a detaljno razrađen u Ustavu i zakonskim propisima. Međutim, on je tako strukturiran da radnim ljudima i građanima omogućava, teoretski, sudjelovanje u svim obrambenim pripre-

³⁹ Strategija . . . , 44.

⁴⁰ M. Vučinić, n. dj., 27.

⁴¹ Detaljnije vidi o tome u: Narodna odbrana u ustavnom sistemu SFRJ, Beograd 1980, 13 i dalje.

mama društva i njihovo odlučivanje o svim pitanjima obrane u domeni njihova neposrednog interesa.

Sistem pruža široke mogućnosti prilagođivanja obrambenih priprema specifičnim i konkretnim okolnostima na terenu, potrebama i potencijalu i najmanjih društveno-političkih zajednica, te svakog pojedinca koji može i u mirnodopsko vrijeme, a pogotovo neposredno u obrani zemlje ispoljiti svu inicijativnost. Kako i koliko se mogućnosti odlučivanja o pitanjima ONO koriste u delegatskoj praksi, ovisi o stvarnoj zainteresiranosti delegata za obrambene poslove, o funkcioniranju njihovih skupština, te, uopće, o funkcioniranju društveno-političkog sistema, što izlazi iz neposredne domene našeg interesa.

Razvoj našega obrambenog sistema od 1945. do danas tekao je izuzetno brzo. Zbog toga je doživio duboke promjene, kao malo koja druga društvena struktura. Ta se transformacija nije zaustavila na normativno-pravnom reguliranju koje i ne mora imati neposrednog utjecaja na funkcioniranje stvarnih odnosa. Omasovljavanje obrambenog sistema, specifično razvijanje TO, njegovo povezivanje sa samoupravnim strukturama, a sve to u skladu s ukupnim poslijeratnim razvojem i na iskustvima NOB-a, čini sistem ONO autohtonim, autentičnim i originalnim rješenjem, a uvrštava ga i »u najkrupnija ostvarenja našeg društvenog razvoja«.⁴²

U doba kad jugoslavensko društvo preživljava jednu od najvećih kriza u poslijeratnom razvoju, kad su promjene u društveno-političkom i ekonomskom sistemu nužne, sistem ONO funkcionira normalno i predstavlja, kao i uvijek, snažan faktor odvratanja od bilo kakve vrste agresije.

⁴² *Tito, referat na X kongresu SKJ, 1974. Tito, Vojna djela, knj. V, 189.*