

Analiza ciljeva hrvatske sigurnosne politike

*Borna Zgurić**

*Ana Petek***

UDK: 351.746.1:327.84 (497.5)
355.401(497.5)

<https://doi.org/10.31297/hkju.22.4.1>

Original article / izvorni znanstveni rad

Received / primljeno: 1. 5. 2022.

Accepted / prihvaćeno: 18. 11. 2022.

Svrha je rada opisati obilježja ciljeva hrvatske sigurnosne politike kako bi se odredilo u kojoj se mjeri transformiraju u skladu sa suvremenim trendovima. Rad kombinira teoriju javnih politika i sigurnosne studije. Istraživanje je utemeljeno na kvalitativnoj analizi sadržaja pet strateških dokumenata hrvatske vlasti putem kategorija koje se odnose na tematsku dimenziju ciljeva, ali i na njihovu općenitost, razinu na koju se usmjeravaju, prioritet te tip razumijevanja sigurnosti koji ih karakterizira. Glavni je nalaz rada da su ciljevi hrvatske sigurnosne politike vrlo raznoliki te da njihova raznovrsnost tijekom vremena raste. Na temelju nalaza može se istaknuti da hrvatska sigurnosna politika ima višesektor-

* Borna Zgurić, docent na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (Assistant Professor, Faculty of Political Science, University of Zagreb, email: borna.zguric@fpzg.hr).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6388-0098>

** Ana Petek, izvanredna profesorica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (Associate Professor, Faculty of Political Science, University of Zagreb, Croatia, email: apetek@fpzg.hr).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9553-8334>

ski i višerazinski pristup, barem prema ciljevima, te je time u skladu sa suvremenim trendovima. No nalazi pokazuju i da je hrvatska sigurnosna politika u aspektu svojih ciljeva loše operacionalizirana, da je obilježena niskom kvalitetom javnopolitičkog dizajna, što je prepreka u implementaciji višesektorskog karaktera hrvatske sigurnosne politike.

Ključne riječi: dizajn javnih politika, sigurnosna politika, kvalitativna analiza sadržaja, strateški dokumenti, vitalni nacionalni interesi

1. Uvod¹

Nacionalna je sigurnost danas puno širi pojam nego što je to bila prije samo nekoliko desetljeća. Kad je sigurnost u pitanju, više nije riječ samo o izostanku vojnih prijetnji, čak ni samo o novim oblicima sigurnosnih izazova koje je nametnuo suvremeni razvoj terorizma, već je riječ i o cijelom nizu nevojnih prijetnji koje znatno ugrožavaju nacionalnu sigurnost (v. Kirshner, 2006; Libicki, 2007; Price-Smith, 2009; Tatalović & Malnar, 2021).

Još aktualna pandemija koronavirusa kao i potresi u Hrvatskoj iz 2020. godine dobri su primjeri suvremenih dilema s kojima se suočava sigurnosna politika. Osim toga, danas se kreatori sigurnosnih politika suočavaju s prijetnjama na nizu različitih razina; od pokušaja ostvarivanja sigurnosti i blagostanja pojedinaca, nacionalnih država, regionalnih i podregionalnih sustava sve do postizanja sigurnosti na razini međunarodnoga sustava (Ejdus, 2012). Iz toga proizlazi da su sigurnosne politike država obuhvatnije nego što su to bile prije. Čimbenici koji ih oblikuju raznolikiji su i brojniji, nose se s raznovrsnijim problemima, funkcioniraju na više razina te moraju odgovarati kompleksnijim dizajnom na postojeći kontekst kako bi se zaštitili nacionalni interesi. Ne samo da sigurnosne politike, stoga, razvijaju nove, složenije instrumente za rješavanje suvremenih sigurnosnih problema, već u aspektu ciljeva koje teže ostvariti postaju opsežnije s mnogo širim dosegom nego prije (Ejdus, 2012).

Naša analiza usmjerena je upravo na ciljeve sigurnosne politike, i to one koja se kreira u Hrvatskoj. Ciljevi su središnji element dizajna svake javne

¹ Rad je nastao u sklopu projekta „Kako vlada Vlada“ koji se bavi analizom ciljeva hrvatskih javnih politika. Projekt je financiran od strane Sveučilišta u Zagrebu, a provodi se na Fakultetu političkih znanosti u suradnji s Institutom za društvena istraživanja u Zagrebu.

politike i ponajprije se u njima zrcale transformacije koje se događaju u nekom resoru. Suvremena kretanja razvoja sigurnosne politike u svijetu prisutna su i u Hrvatskoj, no uvijek je središnje pitanje do koje se mjere to događa, odnosno u kojem se obliku pojavljuje. Utemeljeno na kvalitativnoj analizi sadržaja (Schreier, 2012) i kodiranju strateških dokumenata Vlade RH, pokušavamo odgovoriti na deskriptivno istraživačko pitanje o tome kakvi su ciljevi hrvatske sigurnosne politike u 21. stoljeću. Svrha je rada, dakle, precizno opisati do koje su mjere ciljevi hrvatske sigurnosne politike transformirani u skladu s globalnim kretanjima.

Rad prvo, u dijelu s teorijskim okvirom, prikazuje temeljne pojmove koji se rabe: kakva razumijevanja koncepta sigurnosti postoje, što su vitalni nacionalni interesi te što čini dizajn javnih politika čiji središnji element čine upravo ciljevi. Kombiniraju se koncepti iz istraživanja međunarodnih odnosa i nacionalne sigurnosti s teorijom javnih politika, što je i u svijetu, a posebice u Hrvatskoj, još iznimno rijedak pristup. Klasična studija međunarodnih odnosa Grahama Allisona (1969), koja svojim analitičkim doprinosom te idejom multiperspektivnosti u analizi teorijski i metodološki utemeljuje disciplinu javnih politika, izniman je primjer. Istraživanja koja primjenjuju teoriju javnih politika na vanjsku i sigurnosnu politiku zaista su malobrojna.² U Hrvatskoj takvih studija nema, a u pitanjima sigurnosti primjeri su i u svijetu još oskudniji. Rjede primjere takvih istraživanja možemo naći u posebnom broju časopisa *Perspectives on European Politics and Society*, s fokusom na temu *The Politics of European Security Policies*, u kojemu nekolicina autora istražuje proces donošenja odluka i oblikovanja europskih sigurnosnih politika (Kurowska & Pawlak, 2009). Udžbenici iz komparativnih javnih politika, koji daju pregled temeljnih nacionalnih javnih politika, gotovo da ne uključuju sigurnosnu politiku, dok su primjerice zdravstvena, obrazovna ili okolišna politika standardno uvijek prisutne. Iznimke čine neki udžbenici s jakim fokusom na javne politike SAD-a, pisani nakon terorističkog napada 11. rujna 2001., koji ističu domovinsku sigurnost (*homeland security*) (npr. Dye, 2013; Kraft & Furlong, 2007).

² Treba napomenuti da iznimku čini poddisciplina međunarodnih odnosa analiza vanjske politike, odnosno komparativna analiza vanjske politike, koja je svojevrsan spoj disciplina međunarodnih odnosa, javnih politika i komparativne politike (Hudson, 2014; Morin & Paquin, 2018). Međutim, radovi iz te poddiscipline malobrojniji su u odnosu na radove koji pripadaju „klasičnoj disciplini“ međunarodnih odnosa. Jedan od razloga za to možemo pronaći u iznimnoj fokusiranosti discipline međunarodnih odnosa na velike teorije (više o prijeporima i raspravama unutar i između velikih teorija međunarodnih odnosa i sigurnosti v. u: Popović, 2012; Kolodziej, 2012), odnosno na znatno manjem fokusu na teorije srednjeg dometa.

Metodološkoj razini rada, prikupljanju, obradi i analizi podataka, pristupamo minuciozno. Sustavna empirijska analiza također je mjesto gdje ovaj rad traži svoj doprinos. Kvalitativne analize u raznim disciplinama nedovoljno su rafinirane te se često sve što nije statistička obrada podataka, a koriste se bilo kakvi empirijski izvori, označava kvalitativnom analizom. U ovome se radu, zbog ograničenja teksta, kratko pojašnjavaju osnove metodološkog postupanja. Prikazuju se frekvencije pojavljivanja pojedinih ciljeva, no posebice analiza njihova značenja, što je središnje u primjeni kvalitativne analize sadržaja, metodološke strategije rada.

Glavni je nalaz rada da su ciljevi hrvatske sigurnosne politike iznimno raznoliki, sadržavaju sve tematske verzije ciljeva, evaluacijske, sektorske, vrijednosne, instrumentalne i procesne ciljeve u značajnim udjelima, te ta raznovrsnost raste tijekom analiziranog razdoblja. Ciljevi su hrvatske sigurnosne politike višesektorski i višerazinski, odnosno zaista u skladu s promjenama i standardima u sigurnosnom sektoru kod međunarodnih organizacija i drugih zemalja (v. Pokaz et al., 2019). No pritom su loše operacionalizirani. Može se istaknuti da hrvatsku sigurnosnu politiku, bar na temelju analiziranih dokumenata, obilježava niska kvaliteta javnopolitičkog dizajna, stoga se čini da transfer suvremenih globalnih trendova u Hrvatsku nije bio cjelovit, odnosno da još nije završen.

2. Teorijski okvir

Svaka javna politika sastoji se od specifične konfiguracije temeljnih elemenata što se označava dizajnom neke politike. Taj je dizajn ponajprije obilježen ciljevima (Birkland, 2001; Ingram, Schneider & DeLeon, 2007; Howlett, 2009, 2011; Howlett & Mukherjee, 2017; Howlett, Mukherjee & Rayner, 2014; Howlett & Lejano, 2012; Pierce et al., 2014; Schneider, 2013; Schneider & Sidney, 2009; Smith & Larimer, 2009, str. 173). Ciljevi javnih politika tematski mogu biti iznimno raznoliki i literatura ne poznaje neku standardnu klasifikaciju ciljeva prema njihovoj tematskoj dimenziji. Naše dosadašnje istraživanje ciljeva hrvatskih javnih politika pokazalo je da se oni prema temama na koje se odnose mogu razvrstati u pet osnovnih kategorija – mogu biti sektorski, procesno, evaluacijski, instrumentalno i vrijednosno orijentirani (Petek et al., 2021).

Što se tiče oblika u kojem se ciljevi pojavljuju, dizajn javnih politika, pa tako i njegovi elementi, najčešće funkcioniraju na različitim razinama općenitosti. Suvremena literatura ne slaže se u vezi s tim koliko tih razina

ima te što točno koju određuje, pa nisu utvrđene ni neke jasne pravilnosti o međusobnim odnosima ciljeva. Bez upuštanja u kompleksnu teorijsku raspravu o konceptualizaciji ciljeva javnih politika i njihovih oblika, a u svrhe praktične analize hrvatske sigurnosne politike, istaknut ćemo troslojno razlikovanje ciljeva koje donosi Michael Howlett, jedan od utjecajnijih istraživača javnih politika današnjice.

Prvo, može se reći da postoje opći, „makro“ ciljevi (*aims*) koji su najapstraktniji. Obično su dugoročni ili čak bez ikakve vremenske odrednice, nemjerljivi su, budu dosta trajni i čine dio šireg načina upravljanja u nekom resoru (*governance mode*, Howlett, 2009). To su općenite ideje koje određuju u kojem se smjeru razvija specifični sektor, odnosno neka javna politika (Howlett & Cashore, 2014, str. 20–22; Howlett, Mukherjee & Rayner, 2014). Na srednjoj razni općenitosti postoje operativni, programski ciljevi (*objectives*), čije je ostvarenje dostižno i mjerljivo te najčešće uokvireno preciznim rokom i indikatorom provedbe. Ti ciljevi mezorazine služe ostvarenju viših ciljeva, odnosno temeljnih svrha neke politike (Howlett, 2009; Petek & Petković, 2014; str. 42–43). Na najnižoj razini općenitosti možemo govoriti o specifičnim, najkonkretnijim ciljevima, „mikro“ ciljevima ili mjerama (*targets*), koji obično sadržavaju posve praktične ishode koji se očekuju ostvariti u nekoj politici u nekom kraćem roku (Howlett, 2009; Howlett & Cashore, 2014, str. 20–22; Petek & Petković, 2014, str. 42–43). Ključna karakteristika mjera jest da već uključuju konkretne aktivnosti koje vlast treba poduzeti kako bi ostvarila neko poželjno buduće stanje.

Dakle, u istraživanju i analizi javnih politika važno je razlikovati krajnje, više ciljeve i niže ciljeve koji čine pretpostavke za ostvarenje viših (Hogwood & Gunn, 1984, str. 156–157). Nisu svi elementi dizajna u jednakoj mjeri promjenjivi – apstraktniji i općenitiji obično su trajniji (Howlett, 2009). Ti općenitiji elementi postavljaju ograničenja za potencijalne promjene na nižim, konkretnijim razinama ciljeva i instrumenata. Dobar dizajn preduvjet je za uspješnost neke politike. Kvalitetan dizajn trebao bi zadovoljavati „3K-formulu“, odnosno posjedovati koherentnost, konzistentnost i kongruenciju (*coherence, consistency and congruence*, Howlett, Mukherjee & Rayner, 2014). Odnos između različitih razina ciljeva radi analize koherentnosti, konzistentnosti i kongruencije njihova dizajniranja ilustrira se stablom ciljeva (*objective tree*). Riječ je o shematskom prikazu ukupne strukture ciljeva i njihovih odnosa, hijerarhije ciljeva, koji pokazuje koji su ciljevi podređeni kojem višem, glavnom cilju. Te općenite teorijske tvrdnje o javnopolitičkim ciljevima želimo primijeniti na sigurnosnu politiku.

U tradicionalnome smislu te u tradiciji realističke škole međunarodnih odnosa i sigurnosnih studija, pod nacionalnom sigurnošću smatramo ono što nazivamo sigurnost od vojnih prijetnji. Slikovito rečeno, prijetnjom smatramo neprijateljske tenkove na granicama naše države. U tom smislu temeljno pitanje koje nas mora jest kada ćemo se, gdje i pod kojim uvjetima koristiti svojim oružanim snagama da krenemo u vojno djelovanje protiv te (vojne) prijetnje (Snow, 2016, str. 1). Međutim, u današnje se vrijeme sigurnosna politika bavi sve većim brojem nevojnih prijetnji. Prema Kopenhaškoj školi sigurnosnih studija, koja se uvelike oslanja na konstruktivizam, sigurnosne prijetnje mogu biti sve ono što mi percipiramo i konstruiramo da su prijetnje (Williams, 2003; McDonald, 2008). U tom su smislu za pojedino društvo i državu sigurnosne prijetnje i rizici subjektivna kategorija. Prijetnje sigurnosti tako mogu varirati od klasičnih vojnih, poput nuklearnog armagedona, pa sve do klimatskih promjena, gospodarskih kriza, migracija, epidemija i pandemija, terorizma, slabljenja demokracije itd. (Tatalović, Grizold & Cvrtila, 2008; Snow, 2016; Pokaz et al., 2019). Drugim riječima, postoji fizička (objektivna) sigurnost – sigurnost od spomenutih tenkova na našoj granici te (subjektivni) osjećaj sigurnosti – osjećamo se sigurnima jer primjerice nema velikog broja migranata na našim granicama (Snow, 2016, str. 10–11).

Sigurnosne su studije, kao uostalom i ostatak društvenih znanosti, doživjele pomak od pozitivizma prema (društvenom) konstruktivizmu, odnosno od strukturalizma prema poststrukturalizmu (Ejdus, 2012, str. 30–31). Paralelno su sigurnosne studije te predmet kojim se bave znatno obogaćene i prepleću se s drugim javnim politikama. Ovisno o suvremenim prijetnjama i rizicima, danas su sigurnosne studije koncept sigurnosti proširile i na političku, ekonomsku, društvenu i ekološku sigurnost. Zbog sve većeg i bržeg razvoja informacijskih tehnologija sve više počinjemo govoriti i o sektoru informatičke, odnosno kibernetičke sigurnosti. S pandemijom bolesti COVID-19 koncept sigurnosti bez sumnje postao je neodvojiv od pitanja zdravlja, dok su sigurnosne politike postale usko isprepletene sa zdravstvenim, ali i ekonomskim te medijskim politikama.³ Dodatno, sigurnosna pitanja usložnjavaju različite razine sigurnosti koje danas postoje. Ovisno o pojedinim autorima, to mogu biti dvije (nacionalna i međunarodna sigurnost), tri (ljudska, nacionalna i međunarodna

³ Više o politikama suočavanja RH s bolesti COVID-19 vidi: Mikac (2020), Barić (2020; 2021a; 2021b; 2021c); o utjecaju pandemije COVID-19 na međunarodnu sigurnost vidi: Jović (2020), Popović (2020); o strateškom komuniciranju vezanom uz pandemiju bolesti COVID-19 vidi: Grbeša (2020), Nenadić (2020).

sigurnost), pa čak i četiri razine sigurnosti (ljudska, nacionalna, regionalna i međunarodna sigurnost) (Ejdus, 2012, str. 211–212).

No kako se iz svega toga kreira sigurnosna politika? Interesi, odnosno nacionalni interesi, pojam je koji je neodvojiv od pojma nacionalne sigurnosti. Temeljni nacionalni interes svake je države opstanak i svaka država, ako je vjerovati teoriji realizma, teži tomu (Jović, 2013, str. 16). Dodatno, treba razlikovati interese od vitalnog značenja, prioritetne interese, te interese od manje vitalnog značenja. Kako Snow navodi, ta „distinkcija je intuitivna“ (2016, str. 12). Ako se interesi od vitalnog značenja ne ostvare, to bi moglo dovesti do znatna narušavanja sposobnosti preživljavanja države ili dobrobiti građana te države. Oni su uglavnom unaprijed dogovoreni i ne mijenjaju se često. Primjer je toga zaštita i nepovredivost državnih granica. Manje vitalni interesi uglavnom su varijabilni i ovisе o specifičnim okolnostima. Ako se oni, pak, ne ostvare, to neće nepopravljivo ugrožavati opstanak države i dobrobit njezinih građana, no svakako će biti riječ o nečemu što je svojevrsna nelagoda za državu i njezine građane (Snow, 2016, str. 12).

3. Metodološki pristup

Postavljenom deskriptivnom istraživačkom pitanju o tome kakvi su ciljevi hrvatske sigurnosne politike prikladna je istraživačka strategija kvalitativne analize sadržaja koja je primijenjena prema načelima i postulatima kako ih ističe Margrit Schreier (2012). Sigurnosna politika analizirana je u sklopu šireg istraživačkog projekta o ciljevima hrvatskih javnih politika koji je utemeljen na kodiranju strateških dokumenata hrvatske vlasti.⁴

Za analizu sigurnosne politike odabrane su sve strategije Vlade RH u toj politici.⁵ RH je dosad kreirala dvije strategije nacionalne sigurnosti. Prvu

⁴ Za detalje metodološkog postupanja (kako je materijal uzorkovan i segmentiran, kako je osmišljena shema kodiranja, koja su pravila kodiranja primijenjena te o rezultatima testnog kodiranja) v. Uvod u tematski blok (Petek, 2021) te druge radove objavljene u sklopu projekta (Petek et al., 2021, posebice njegov metodološki dodatak).

⁵ Donekle slično komparativno istraživanje poduzeli su i autori Razeto i Jenne (2021) uspoređujući strateške obrambene i sigurnosne dokumente zemalja članica OECD-a s namjerom da identificiraju učestalost (frekvencije) pojavljivanja zajedničkih obrambenih i sigurnosnih tema u njima. Zanimljivo je navesti kako autori tvrde da je njihovo istraživanje prvo takve vrste u svijetu, odnosno „prva sustavna analiza dokumenata obrambenih i sigurnosnih politika“ u svijetu (Razeto & Jenne, 2021, str. 1).

je Hrvatski sabor donio na sjednici 19. ožujka 2002. godine (Hrvatski sabor, 2002), a drugu čak 15 godina poslije na sjednici 14. srpnja 2017. (Hrvatski sabor, 2017). U oba slučaja riječ je o kraćim strateškim dokumentima od svega dvadesetak ili tridesetak stranica. Slična su opsega i dodatni strateški dokumenti sa suženim tematskim fokusom, dvije strategije za borbu protiv terorizma te ona o kibernetičkoj sigurnosti (Vlada RH, 2008, 2015b, 2015c). Osim što se selekcioniranjem svih strateških dokumenata hrvatske sigurnosne politike dobiva obuhvatniji uvid u obilježja njezinih ciljeva, takav uzorak također omogućuje usporedbu tijekom vremena (starije i novije strategije). Također, uzorak omogućuje usporedbu središnjih, cjelovitih strategija i onih usmjerenih na uže sigurnosne teme, koje već svojim tematskim usmjerenjem prate suvremene trendove jer i u naslovima donose novo, konstruktivističko razumijevanje sigurnosti. Ukupni uzorak građe čini 106 stranica strategija (v. tablicu 1).

Tablica 1: *Uzorak kodirane građe hrvatskih sigurnosnih strategija*

Naziv strategije	Godina	Br. str.	Br. jed. kodiranja
Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske	2002.	17	127
Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma	2008.	11	126
Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma	2015.	11	110
Nacionalna strategija kibernetičke sigurnosti	2015.	32	226
Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske	2017.	35	52
Ukupno		106	641

Izvor: autori.

Iz navedene građe segmentirane su sve one rečenice ili polurečenice koje opisuju poželjno buduće stanje – odgovaraju na pitanja „što želimo postići?“ i „kamo želimo ići?“ – odnosno imaju normativan karakter te predstavljaju ciljeve sigurnosne politike RH. Svaka jedinica kodiranja predstavljala je jedan cilj. Analiza je provedena na ukupnom uzorku od 641 jedinice kodiranja. Starija strategija nacionalne sigurnosti sadržavala je 127, a novija 52 jedinice kodiranja. U starijoj Nacionalnoj strategiji za prevenciju i suzbijanje terorizma izdvojeno je 126 jedinica kodiranja, u novijoj 110 jedinica, dok je u Nacionalnoj strategiji kibernetičke sigurnosti prepoznato, a zatim i segmentirano 226 ciljeva, odnosno jedinica kodiranja (v. tablicu 1).

Izvorno kodiranje u sklopu projekta provedeno je putem sheme kodiranja koja ističe pet temeljnih kategorija ciljeva, a to su sektorski, procesno, evaluacijski, instrumentalno i vrijednosno orijentirani ciljevi. Druga razina sheme kodiranja sastoji se od 28 potkategorija (v. uvod u temat, Petek, 2022, tablica 1). Navedena shema kodiranja posvećena je isključivo tematskoj dimenziji ciljeva i pripremljena je za analizu svih javnih politika. Cilj sigurnost čini jednu od potkategorija u sklopu sektorski orijentiranih ciljeva, no sigurnosna politika za svoje svrhe postavlja i mnoge druge ciljeve obuhvaćene tom općom shemom kodiranja.

Radi specifične analize sigurnosne politike sva građa iz pet navedenih strategija kodirana je i u dodatne kategorije. Pridodana je kategorija prioriteta, s potkategorijama o temeljnim vitalnim interesima te ostalim, manje vitalnim interesima. Druga dodatna kategorija odnosila se na shvaćanje sigurnosti te je sadržavala dvije potkategorije koje su razlikovale klasično shvaćanje sigurnosti kao vojnih prijetnji i novo, konstruktivističko shvaćanje sigurnosti kao nevojnih prijetnji. Zatim, dodana je kategorija usmjerenosti ili orijentacije ciljeva sigurnosne politike koja je razlikovala unutarnju sigurnost i vanjsku, odnosno međunarodnu sigurnost kao razine. Posljednja dodana kategorija odnosila se na oblik i općenitost ciljeva te je razlikovala opće i operativne ciljeve.⁶

Analiza ciljeva hrvatske sigurnosne politike vođena je komparativnom strategijom usporedbe elemenata unutar jednog slučaja kako bi se uočilo što više nijansi o kakvoći ciljeva hrvatske sigurnosne politike. Uspoređuje se među uzorkovanim dokumentima kako bi se uočile potencijalno bitne sličnosti i razlike među vremenskim točkama stvaranja sigurnosne politike, odnosno između starijih (prva opća strategija nacionalne sigurnosti i prva strategija o terorizmu; v. Hrvatski sabor, 2002; Vlada RH, 2008) i novijih strategija (novije strategije o terorizmu i o općoj nacionalnoj sigurnosti te o kibernetičkoj sigurnosti; v. Vlada RH, 2015b, 2015c; Hrvatski sabor, 2017). Također, uspoređene su temeljne strategije koje se općenito i cjelovito bave nacionalnom sigurnosti, u razlici spram specijaliziranih strategija usmjerenih na jedan segment sigurnosti, borbu protiv terorizma odnosno kibernetičku sigurnost.

Podaci su predstavljeni kombiniranjem kvalitativnog i kvantitativnog stila prikazivanja rezultata kvalitativne analize sadržaja (Schreier, 2012,

⁶ Najmanje općenita razina ciljeva, mjere, nisu uvrštene u analizu jer nisu prisutne u istraživanim strategijama. Iako se spominju u nekim strategijama, sadržajno još nije riječ o konkretnim aktivnostima vlasti u području nacionalne sigurnosti.

str. 219). Poslužili smo se isticanjem frekvencija pojavljivanja pojedine kategorije, odnosno potkategorije u sigurnosnim strategijama ukupno ili pojedinačno. Treba odmah upozoriti na to da to ilustriranje pokazuje relativnu važnost pojedinih ciljeva, no ne nudi osnovu za strogo i egzaktno određenje opće važnosti i utjecaja svakog cilja. Laički rečeno, ono što se u diskursu analiziranih strategija pojavljuje stotinu puta relativno je važnije od onoga što se pojavljuje jedanput, no nije stotinu puta važnije. Prikaz podataka utemeljen je posebice na analizi značenja prisutnih unutar pojedinih potkategorija, što čini središnji element kvalitativne analize sadržaja (Schreier, 2012, str. 219–240).

4. Obilježja ciljeva hrvatske sigurnosne politike

Ciljevi hrvatske sigurnosne politike, s obzirom na pet analiziranih strateških dokumenata, obilno sadržavaju sve glavne kategorije klasificiranja tematske dimenzije ciljeva javnih politika (v. tablicu 2). Sektorski orijentirani ciljevi izrazito dominiraju te su prisutni u gotovo dvije trećine svih izdvojenih jedinica kodiranja. Zatim više od polovice svih segmentiranih ciljeva sadržava procesno orijentiranu tematsku dimenziju. Riječ je o ciljevima kojima se tek neizravno teži unaprijediti rezultate sigurnosne politike izravno ciljajući na poboljšanja u procesu odlučivanja. Treba istaknuti da ta skupina obuhvaća dvostruko manji broj potkategorija u odnosu na sektorske ciljeve, što dodatno ističe veliko značenje procesnih ciljeva u hrvatskoj sigurnosnoj politici. Dakle, s obzirom na to da su prisutni u udjelu od polovice do dvije trećine ukupno segmentirane građe (53 – 63 %), sektorski i procesni ciljevi čine skup dominantnih ciljeva. Preostale skupine ciljeva, evaluacijski ciljevi zajedno s vrijednosnim i instrumentalnim ciljevima, čine drugi, manje zastupljen skup jer se pojedinačno mogu pronaći u četvrtini ili petini građe (20 – 28 %). Instrumentalno orijentirani ciljevi najmanje su zastupljeni, tek u jednoj petini svih ciljeva te politike.

Tablica 2: *Tematska dimenzija ciljeva hrvatske sigurnosne politike*

SEKTORSKI	63 %	PROCESNI	53 %	EVALUACIJSKI	28 %	INSTRUMENTALNI	20 %	VRIJEDNOSNI	25 %
Pristupačnost	1 %	Jaćanje kapaciteta	8 %	Koherentnost i relevantnost	12 %	Osviještenost	9 %	Demokratska legitimnost	7 %
Kohezija	2 %	Suradnja i koordinacija	24 %	Efikasnost i efektivnost	7 %	Investirati	1 %	Jednakost i ljudska prava	6 %
Razvoj	6 %	Odlučivanje utemeljeno na dokazima	9 %	Kvaliteta	4 %	(Re)Organizirati	2 %	Zaštita okoliša	1 %
Zapošljavanje	0 %	Implementacija	7 %	Pravovremenost	3 %	(Re)Regulariti	7 %	Pravednost i vladavina prava	7 %
Mobinost	0 %	Strateško planiranje	6 %	Održivost	1 %			Nenasilje	4 %
Nacionalni identitet	3 %								
Sigurnost	40 %								
Društvena uključenost i osnaživanje	2 %								
Dobrobit i prevencija	10 %								

Izvor: autori.

Napomena: Svi postoci označavaju udio u ukupnom broju od 641 jedinice kodiranja. Kako se prema pravilima kvalitativne analize sadržaja svaka jedinica kodiranja može kodirati po jedanput u svaku glavnu kategoriju, odnosno u našem istraživanju najmanje jedanput, a najviše pet puta u kategorije tematske dimenzije ciljeva prikazane u ovoj tablici (v. Petek et al., 2021), zbroj udjela glavnih kategorija veći je od 100 %.

Na nižoj razini kodiranja, ako se u obzir uzmu potkategorije koje pokazuju pojedinačne ciljeve, očekivano i posve prikladno daleko najzastupljeniji cilj jest *Sigurnost* koji se sam pojavljuje u gotovo polovici svih izdvojenih jedinica kodiranja. Uz njega, u pet najzastupljenijih potkategorija pripadaju redom *Suradnja i kooperacija* (u 24 % ukupnog broja jedinica kodiranja), *Koherentnost i relevantnost* (12 %), *Dobrobit i prevencija* (10 %), *Osviještenost* te *Odlučivanje na temelju dokaza* (oba cilja po 9 %). Sve se navedene potkategorije u 641 jedinici kodiranja pojavljuju između 50 i 100 puta. Pet najmanje zastupljenih ciljeva u sigurnosnim su strategijama *Zapošljavanje*, *Mobilnost*, *Pristupačnost*, *Zaštita okoliša* te *Investiranje*. Svi se pojavljuju manje od 10 puta u ukupnom broju od 641 jedinice kodiranja.

U nastavku ćemo kratko prikazati sadržaj važnijih ciljeva hrvatske sigurnosne politike grupiranih prema pet glavnih tematskih kategorija. Istaknuti su oni ciljevi koji se u ukupnom broju jedinica kodiranja pojavljuju najmanje 50 puta, odnosno imaju udio od barem 7-8 %. Navedeni kriterij postavljen je s obzirom na to da sa zadanim udjelom sve izabrane potkategorije zahvaćaju dosta građe, a dodatno omogućavaju predstavljanje dominantnih ciljeva unutar svih glavnih kategorija u ograničenom prostoru jednog članka.

Najzastupljeniji je klaster sektorskih ciljeva među kojima dominira cilj *Sigurnost*, spomenut čak 255 puta u segmentiranoj građi. Jedinice kodiranja koje se odnose na taj kod variraju od klasične sigurnosti i zaštite stanovništva, teritorija i granica, imovine i suverenosti, zaštite kritičnih infrastruktura, razvoja sigurnosne politike, sustava domovinske sigurnosti i oružanih snaga do kibernetičke ili informacijske sigurnosti i zaštite podataka, energetske sigurnosti, sprječavanja i suzbijanja raznih vrsta prijetnji i terorističkih napada.

Sigurnost je neupitno temeljni cilj te politike te je gotovo samostalno zaslužan za izrazito veliku dominaciju sektorskih ciljeva. Ostali sektorski ciljevi većinom su slabo prisutni u građi te se samo cilj *Dobrobiti i prevencije* još ističe. Cilj *Dobrobit i prevencija* kodiran je 65 puta, a odnosi se na dobrobit i prosperitet građana, zaštitu od prijetnji zdravlju, povratak izbjeglica i prognanika te preveniranje raznih štetnih čimbenika, odnosno

uklanjanje štetnih posljedica nekoga izvanrednog stanja i/ili katastrofe. Ističe se i preveniranje kibernetičkog kriminala, terorističkih aktivnosti, ilegalnih migracija, radikalizacije i ekstremizma te sukoba općenito.

Iduću skupinu po zastupljenosti čine procesno orijentirani ciljevi. Potkategorija *Suradnja i koordinacija* u strategijama identificirana je čak 155 puta te je druga najzastupljenija potkategorija. Odnosi se na suradnju u međunarodnim naporima na izgradnji mira. Nadalje, strategije navode i kako će RH surađivati sa susjednim državama te kako će u okviru bilateralne i multilateralne suradnje drugim državama pružati humanitarnu pomoć te promicati savezništva i partnerstva. Zatim se naglašava i suradnja s gospodarskim i akademskim sektorom sa svrhom razvoja potrebnih obrambenih sposobnosti. Također, kontinuirano se u svim strategijama ističe potreba za boljom i uspješnijom koordinacijom različitih aktera koji sudjeluju u stvaranju sigurnosne politike, državnih i nedržavnih, nacionalnih i međunarodnih.

Potkategorija *Odlučivanje utemeljeno na dokazima* pojavljuje se 56 puta u hrvatskim sigurnosnim strategijama. Te jedinice kodiranja uključuju sadržaje poput poticanja istraživanja te stvaranja organizacijskih i funkcionalnih pretpostavki za znanstveni i stručni rad u području sigurnosti. Zatim, strategije vrlo često navode i da je potrebno uočavati i identificirati probleme i izazove, utvrđivati kriterije za prepoznavanje, primjerice, kritične komunikacijske i informacijske infrastrukture, te osmisliti mehanizme predviđanja u zaštiti od ekoloških i sigurnosnih izazova. Također, naglašava se da je cilj sustavno pratiti stanje u sigurnosnom sektoru i provedbu politike te redovito izvještavati o tim nalazima.

Potkategorija *Jačanje kapaciteta* identificirana je 54 puta. Ta građa ističe kao cilj podizanje i jačanje sposobnosti i uspostavljanje i razvoj kapaciteta općenito, ali i specifično za, primjerice, analizu prijetnji ili provedbu mjera sigurnosne politike, za prevenciju terorizma ili za zaštitu ljudi i imovine. Posebice se naglašava razvoj ljudskih potencijala, primjerice u oružanim snagama. Ta potkategorija uključuje i cilj razvoja državne uprave po mjeri građana i jačanje sustava civilne zaštite. Zatim, jako je zastupljeno usmjeravanje sigurnosne politike na razvoj infrastruktura svih vrsta. Također, ta potkategorija uključuje i cilj izobrazbe državnih službenika ili profesionalni razvoj učitelja i nastavnika o primjerice kibernetičkoj sigurnosti.

Treći je po zastupljenosti klaster ciljeva orijentiranih na evaluaciju, iako sa znatno nižim udjelom od prethodna dva. Dva su najistaknutija cilja među evaluacijskima. Prvi je onaj koji se odnosi na evaluacijske kriterije *Koherenosti i relevantnosti* te se u segmentiranim jedinicama kodiranja pojavljuje

80 puta. Često se spominje sustavan, sveobuhvatan, cjelovit, jedinstven, konzistentan pristup kao cilj, kao i usklađenost zakonodavnog okvira ili drugih elemenata sigurnosne politike s međunarodnom razinom, unutar sigurnosne politike ili s ostalim nacionalnim politikama. U potkategoriji *Efikasnost i efektivnost* nalazimo 47 jedinica kodiranja. Njihov je naglasak na učinkovitosti općenito, ali i u raznim aspektima: u radu aktera i njihovoj koordinaciji; u korištenju resursa, odnosno u troškovnoj učinkovitosti i općenito ekonomičnosti; zatim u prijenosu znanja, u razmjeni informacija i podataka; pa u odgovorima na prijetnje i sigurnosne izazove i postupanju u krizama; te i u učinkovitosti preventivnih mjera.

Pretposljednji su po rangu pojavljivanja vrijednosno orijentirani ciljevi. Iz te kategorije potkategorija *Demokratska legitimnost* identificirana je u strategijama 45 puta. Strategije naglašavaju da se RH treba razvijati kao slobodna i demokratska država te da su demokratske vrednote i politička stabilnost važni ciljevi sigurnosne politike. Ističe se i rješavanje sukoba demokratskim sredstvima te da su dobrobit i prosperitet građana jedan od indikatora demokračičnosti političkog sustava. Također, naglašava se izgradnja povjerenja građana i raznih aktera, transparentnost odlučivanja i postupanja te široko shvaćena tolerancija i dijalog kao ciljevi. Konačno, u tu potkategoriju ulaze i ciljevi koji naglašavaju važnost odgovornosti nadležnih tijela za razne aspekte sigurnosne politike kao i cijele RH za stabilnost regije i međunarodnu sigurnost.

Potkategorija *Pravednost i vladavina prava* identificirana je 44 puta. Dosta učestalo odnosi se na vrlo općenite ciljeve koji izravno ističu vladavinu prava, pravnu državu ili pravednost kao cilj. Katkad se isto specificira razvojem pravosudnog sustava ili promocijom načela i vrijednosti međunarodnih sporazuma i konvencija. Zatim se u toj potkategoriji primjerice ističe kako RH treba ispunjavati svoje ustavne obveze o posebnoj skrbi za hrvatski narod u BiH. Također, ističe se i vrijednost normi o zaštiti osobnih podataka ili kaznenih odredbi vezanih uz terorizam ili računalni kriminalitet. Često se naglašava važnost učinkovita kaznenog procesuiranja i sankcioniranja svih primjera tih vrsta zločina.

Klaster instrumentalno orijentiranih ciljeva najmanje je zastupljen u sigurnosnim strategijama, a u toj se skupini ciljeva posebno ističu instrumenti osvješćivanja i (re)reguliranja. Potkategorija *Osviještenost* identificirana je 57 puta, a odnosi se na sadržaje poput razvoja strateškog komuniciranja te općenito unaprjeđivanja (elektroničke) komunikacije s građanima. Zatim, kao cilj spominje se uspostava mehanizama učinkovite, sigurne, pouzdane i neometane razmjene informacija. Naglašava se osvješćivanje o važnosti

problematike sigurnosnog sektora u društvu, razumijevanja složenosti primjerice kibernetičke sigurnosti te podizanja svijesti o potrebnim razinama zaštite. Također, naglašava se značenje promocije međunarodne sigurnosti, primjerice, promoviranjem mirovnih misija te onemogućavanjem promocije terorizma.

U slučaju potkategorije (*Re*)*regulirati*, koja se ukupno pojavljuje 47 puta u pet sigurnosnih strategija, riječ je ponajprije o naglašavanju potrebe za promjenom zakonskog okvira, posebice kako bi se uskladio s međunarodnom regulativom, da se prihvate tzv. moderna zakonodavna rješenja. Zatim se kao cilj ističe razrada i preciziranje sustava nadležnosti tijela u sigurnosnom sustavu, ali i prihvaćanje raznih standarda, primjerice za ocjenjivanje prijetnje ili za utvrđivanje kritične infrastrukture. Posebice se ističe važnost različitih oblika nadzora, određenje postupaka nadzora i razvoj nadzornih mehanizama te jačanje sustava zaštite i nadzora primjerice državne granice ili naoružanja i razoružanja te čuvanja oružja.

Osim tematske dimenzije ciljeva, naša analiza uključuje i razmatranje općenitosti i usmjerenosti ciljeva hrvatske sigurnosne politike, zatim utvrđivanje prioriteta odnosno vitalnih nacionalnih interesa, ali i određivanje razumijevanja sigurnosti koje je prisutno u propisanim ciljevima (v. tablicu 3). Svih pet analiziranih sigurnosnih strategija gotovo isključivo sadržava suvremeno konstruktivističko razumijevanje sigurnosti kao nevojne prijetnje (94 % od ukupnih jedinica kodiranja). Najvažniji, prioritetni vitalni interesi⁷ čine nešto manje od trećine svih segmentiranih ciljeva, pa očekivano dominiraju oni ciljevi koji se odnose na manje vitalne interese (73 %). U podjednakim omjerima dominira i usmjerenost na unutarnju sigurnost (68 %) nad usmjerenošću na vanjsku sigurnost (32 %). A, kako operativni ciljevi zauzimaju tek nešto malo više od desetine svih pronađenih ciljeva (13 %), zaključno se može reći da ciljevi hrvatskih sigurnosnih strategija ponajprije pripadaju najapstraktnijoj vrsti općih ciljeva.

⁷ U vitalne nacionalne interese kodirani su svi oni ciljevi u kojima je na bilo koji način jezično istaknuta njihova važnost. Primjerice, istaknute su sljedeće sintagme: ključno je, temeljno je, prioritet je, jako je važno, uvelike, prvenstveno, posebno podupire, osobito u, osnovni cilj, osobita pozornost itd.

Tablica 3: Razumijevanje sigurnosti, usmjerenost, prioriteta i općenitost ciljeva hrvatske sigurnosne politike

Shvaćanje sigurnosti		Prioritet		Usmjerenost		Općenitost	
Vojna prijetnja	6 %	Vitalni interes	27 %	Unutarnja sigurnost	68 %	Opći ciljevi	87 %
Nevojna prijetnja	94 %	Manje vitalni interes	73 %	Vanjska sigurnost	32 %	Operativni ciljevi	13 %

Izvor: autori.

Napomena: Svaka jedinica kodiranja od njih ukupno 641 kodirana je u svaku od navedenih glavnih kategorija (svaka glavna kategorija kodirana je u 100 % jedinica kodiranja). Postoje potkategorije pokazuju udjele u ukupnom broju od 641 jedinice kodiranja.

5. Komparativna analiza ciljeva hrvatske sigurnosne politike

Prvo ćemo se u usporedbi pojedinih strateških dokumenata osvrnuti na tematsku dimenziju ciljeva hrvatske sigurnosne politike (v. tablicu 4). Kada se razmatraju vremenski trendovi, naši podaci pokazuju da u novijim strategijama u odnosu na starije opada dominacija sektorskih ciljeva, a raste značenje i pojavljivanje instrumentalnih ciljeva. Na razini potkategorija trend sve manje zastupljenosti tijekom vremena može se opaziti kod dvije najzastupljenije potkategorije ciljeva, a to su *Sigurnost te Suradnja i koordinacija*. Signifikantno jest i to da se i cilju *Pravednost i vladavina prava* isto smanjio udio prisutnosti, posebice u najnovijoj strategiji.

Tablica 4: Sličnosti i razlike tematske dimenzije ciljeva po strateškim dokumentima hrvatske sigurnosne politike

CILJ	STRATEGIJA				
	Nacionalna sigurnost 2002.	Terorizam 2008.	Terorizam 2015.	Kibernetička sigurnost 2015.	Nacionalna sigurnost 2017.
SEKTORSKI	81 %	65 %	61 %	49 %	83 %
Kohezija	5 %	1 %	0 %	0 %	8 %
Razvoj	13 %	2 %	1 %	5 %	10 %
Nacionalni identitet	3 %	0 %	0 %	0 %	25 %
Sigurnost	54 %	40 %	42 %	33 %	31 %
Dobrobit i prevencija	6 %	21 %	18 %	4 %	6 %
PROCESNI	49 %	43 %	49 %	67 %	38 %
Jačanje kapaciteta	7 %	6 %	7 %	12 %	8 %
Suradnja i koordinacija	31 %	17 %	23 %	27 %	17 %
Odlučivanje utemeljeno na dokazima	2 %	6 %	7 %	15 %	10 %
Implementacija	2 %	10 %	6 %	9 %	0 %
Strateško planiranje	7 %	5 %	5 %	6 %	4 %
EVALUACIJSKI	15 %	21 %	22 %	44 %	21 %
Koherentnost i relevantnost	6 %	10 %	9 %	22 %	0 %
Efikasnost i efektivnost	4 %	6 %	7 %	11 %	4 %
Kvaliteta	3 %	2 %	2 %	7 %	8 %
Održivost	2 %	0 %	0 %	0 %	8 %
INSTRUMENTALNI	9 %	16 %	21 %	27 %	23 %
Osviještenost	1 %	7 %	12 %	13 %	10 %
Investirati	0 %	1 %	1 %	1 %	6 %
(Re)Regulirati	8 %	5 %	6 %	10 %	4 %
VRIJEDNOSNI	35 %	29 %	30 %	11 %	35 %
Demokratska legitimnost	9 %	10 %	9 %	2 %	12 %
Jednakost i ljudska prava	6 %	6 %	6 %	4 %	10 %
Zaštita okoliša	3 %	0 %	0 %	0 %	8 %

Pravednost i vladavina prava	9 %	9 %	10 %	4 %	2 %
Nenasilje	8 %	5 %	5 %	0 %	4 %

Izvor: autori.

Napomena: Svi postoci pokazuju udio u ukupnom broju jedinica pojedine strategije (primjerice, kod strategije nacionalne sigurnosti iz 2002. to je udio u 127 jedinica kodiranja, v. tablicu 1). Od 28 potkategorija prikazane su samo one koje u barem jednoj strategiji imaju udio najmanje 5 %.

Tri cilja pokazuju trend rasta važnosti tijekom vremena. Potkategorija *Nacionalni identitet* značajno je prisutna samo u najnovijoj općoj strategiji nacionalne sigurnosti, gdje se uz generičko određenje nacionalnog identiteta kao cilja još spominje i demografska revitalizacija, ali i jačanje međunarodnog ugleda RH u svijetu kao i skrb za hrvatski narod u BiH. To su teme koje nisu prisutne u ostalim strategijama. Potkategorija *Kvaliteta* sadržava dosta neodređene ciljeve unaprjeđenja i poboljšanja nečega, a prilično je prisutno u hrvatskim strategijama i sve prisutnije u novijim sigurnosnim strategijama. U skupini instrumentalno orijentiranih ciljeva raste pojavljivanje cilja *Osvještavanje*, koji okuplja uvođenje takozvanih „mekih“ javno-političkih instrumenata utemeljenih na informacijama.

Ako se tematska dimenzija ciljeva hrvatske sigurnosne politike razmatra usporedbom temeljnih i specijaliziranih strategija, mogu se uočiti sljedeće nijanse. Temeljne strategije koje se cjelovito bave nacionalnom sigurnosti mnogo su više posvećene sektorskim ciljevima zahvaljujući većem značenju ciljeva *Kohezije i razvoja* u toj skupini. Dominacija potkategorije *Dobrobit i prevencija* proizlazi ponajprije iz strategija o terorizmu koje obilno ističu razne oblike prevencije terorizma kao cilj. Nadmoć procesnih ciljeva također proizlazi iz specijaliziranih strategija, i to iz strategije o kibernetičkoj sigurnosti. Ona, mnogo više od ostalih strategija, sadržava ciljeve *Jačanje kapaciteta* i *Odlučivanje utemeljeno na dokazima*. Treba naglasiti da ukupno upravo strategija o kibernetičkoj sigurnosti najviše odudara od svih ostalih strategija jer, osim procesnih, sadržava i evaluacijski orijentirane ciljeve, s posebnim naglaskom na *Koherentnost i relevantnost*, u udjelu gotovo dvostruko većem od ostalih. U skladu s time, sektorski i vrijednosni ciljevi, posebice *Demokratska legitimnost* i *Nenasilje*, u strategiji kibernetičke sigurnosti prisutni su u znatno manjoj mjeri nego u ostalim strategijama. Na razini potkategorija specijalizirane strategije mnogo više ističu *Implementaciju* kao cilj, a one opće *Zaštitu okoliša* koje gotovo da nema u specijaliziranim strategijama.

Istom komparativnom strategijom usporedit ćemo i ostale dimenzije ciljeva hrvatske sigurnosne politike (v. tablicu 5). Dva se dokumenta izdvajaju

od ostalih, starija opća strategija nacionalne sigurnosti i strategija kibernetičke sigurnosti, i to u četiri točke (označeno podebljanim brojevima u tablici 5). Prvo, uočljivo je da je tradicionalno shvaćanje sigurnosti kao izostanka vojnih prijetnji mnogo prisutnije u najstarijoj temeljnoj strategiji nego u ostalima. Drugo, strategija kibernetičke sigurnosti pokazuje značajniju prisutnost operativnih ciljeva nego ostale strategije i, treće, mnogo manje ciljeva određuje vitalnim nacionalnim interesima. Za razliku od prve tri točke koje pokazuju znatniju prisutnost neke dimenzije ciljeva, u zadnjoj točki izdvojena strategija pokazuje suprotne omjere od ostalih. Dakle, kao četvrto, u starijoj općoj strategiji nacionalne sigurnosti dominira usmjerenje na vanjsku sigurnost koja je prisutna u dvije trećine primjera ciljeva, gotovo dvostruko više nego u ostalim strategijama.

Tablica 5: Sličnosti i razlike razumijevanja sigurnosti, usmjerenosti, prioriteta i općenitosti ciljeva po strateškim sigurnosnim dokumentima

CILJ	STRATEGIJA				
	Nacionalna sigurnost 2002.	Terorizam 2008.	Terorizam 2015.	Kibernetička sigurnost 2015.	Nacionalna sigurnost 2017.
SHVAĆANJE SIGURNOSTI					
Vojna prijetnja	24 %	3 %	2 %	0 %	2 %
Nevojna prijetnja	76 %	97 %	98 %	100 %	98 %
PRIORITET					
Vitalni interes	36 %	36 %	26 %	15 %	35 %
Manje vitalni interes	64 %	64 %	74 %	85 %	65 %
USMJERENOST					
Unutarnja sigurnost	37 %	67 %	68 %	84 %	71 %
Vanjska sigurnost	63 %	33 %	32 %	16 %	29 %
OPĆENITOST					
Opći ciljevi	91 %	90 %	91 %	78 %	100 %
Operativni ciljevi	9 %	10 %	9 %	22 %	0 %

Izvor: autori.

Napomena: Svi postoci pokazuju udio u ukupnom broju jedinica kodiranja pojedine strategije (primjerice, kod strategije nacionalne sigurnosti iz 2002. to je udio u 127 jedinica kodiranja, v. tablicu 1). Svaka jedinica kodiranja kodirana je u svaku od navedenih glavnih kategorija. Stoga svaka glavna kategorija sadržava 100 % jedinica kodiranja, pa to nije posebno navodeno u tablici. Podebljanim slovima istaknuti su omjeri koji odudaraju od ostalih strategija.

6. Rasprava

Detaljna analiza ciljeva hrvatske sigurnosne politike uputila je na njihovu veliku tematsku raznolikost i raznovrsnost, što se očituje i na razini glavnih kategorija, odnosno vrsta ciljeva, ali i na razini potkategorija, odnosno pojedinačnih ciljeva. Redosljedom zastupljenosti glavnih kategorija tematske dimenzije ciljeva sigurnosna politika ne odudara previše od ostalih hrvatskih javnih politika, osim što su se vrijednosni i instrumentalni ciljevi zamijenili na zadnjem mjestu (v. uvod u tematski blok, Petek, 2022, tablica 2). Ono što jest specifično za sigurnosnu politiku, mnogo je veća zastupljenost sektorskih i procesnih ciljeva u odnosu na hrvatski prosjek u kojem ne prelaze 50 %. No iako u ukupnim omjerima hrvatska sigurnosna politika pokazuje veću dominaciju sektorskih i procesnih ciljeva u odnosu na ostale hrvatske javne politike, to se tijekom vremena smanjuje i ujednačava. Novije sigurnosne strategije tako manje odudaraju od novijih strategija ostalih javnih politika u Hrvatskoj.⁸ Posebice se s vremenom smanjuje zaista velika zastupljenost potkategorije *Sigurnost*, ali i druge najzastupljenije potkategorije *Suradnja i koordinacija*, što doprinosi daljnjoj raznovrsnosti ciljeva sigurnosnog sektora. Sve to dodatno utvrđuje tezu da su ciljevi suvremene sigurnosne politike u RH iznimno tematski raznoliki kao i kod ostalih hrvatskih javnih politika (usp. Petek et al., 2021).

Potrebno je kratko prokomentirati i ocijeniti neke od vremenskih trendova promjena u temama ciljeva sigurnosne politike RH. Pad pojavljivanja cilja *Pravednosti i vladavine prava* možda pokazuje dobar trend zadovoljavanja nekih standarda u praksi u tom području, s obzirom na ispunjavanje minimalnih kriterija vladavine prava pri ulasku u EU. Suprotno, trend rasta značenja vrlo neodređenog i općenitog cilja *Kvalitete*, koji nije standardni evaluacijski kriterij, već je prihvaćen kao potkategorija zbog pojavljivanja neodređenih formulacija o unaprjeđenju nečeg u hrvatskim strategijama,

⁸ Analiza ostalih javnih politika u Hrvatskoj uključivala je upravo najnovije strategije (v. Petek et al., 2021), pa je korektno uspoređivanje upravo s tim vremenskim okvirom.

može se ocijeniti negativno. To bi mogao biti pokazatelj nepreciznosti i nestrukturiranosti hrvatskih sigurnosnih strategija. U skladu sa suvremenim trendovima sve raširenije uporabe instrumenata utemeljenih na informacijama u raznim javnih politikama, hrvatska sigurnosna politika također sve učestalije propisuje u svojim ciljevima osmišljavanje novih instrumenata sa svrhom osvješćivanja, uvjeravanja i informiranja. Čini se da instrumenti sigurnosne politike, koji ovdje nisu izravan predmet analize, postaju sve kompleksniji. Ipak, udio instrumentalnih ciljeva još je manji od hrvatskog prosjeka i taj se podatak može povezati s utvrđenom velikom općenitošću ciljeva sigurnosne politike.

U pregledu vremenskih trendova iznenađenje je skok značenja cilja nacionalnog identiteta u najnovijoj strategiji. Analiza dokumenata i njihovih obilježja pokazuje da bi možda jedan od utjecajnih činitelja mogla biti činjenica da je najnoviju strategiju pripremila HDZ-ova vlada⁹ koja je u mandatu 2016.–2020. naglašavala demografska pitanja koja su uključena u tu potkategoriju (v. Vlada RH, 2016). No tu su svakako potrebne daljnje analize. Ako se osvrnemo na podskupine hrvatskih sigurnosnih strategija, temeljne i specijalizirane, može se istaknuti nekoliko napomena. Temeljne sigurnosne strategije, koje su po svom fokusu šire, upravo stoga i uključuju u većoj mjeri pitanja zaštite okoliša i gospodarskog razvoja, no i klasičnog sigurnosnog pitanja teritorijalnog integriteta i kohezije. S druge strane, upravo specijalizirane strategije povećavaju značenje prevencije i dobrobiti u sigurnosnoj politici jer noviji sigurnosni rizici, primjerice u obliku terorističkih prijetnji, otvaraju pitanja važnosti proaktivnog djelovanja u odnosu na tradicionalne reaktivne modele (Raguž, Horjan & Mamić, 2017, str. 332).

No kako se ti empirijski podaci povezuju s teorijama sigurnosti? Ono što se vrlo precizno može uočiti jest da hrvatska sigurnosna politika, makar deklarativno „na papiru“, prati suvremene globalne sigurnosne trendove prema usmjerenosti na nevojne sigurnosne prijetnje. U analiziranim strategijama pokazalo se da i hrvatski kreatori sigurnosne politike „misle šire“ te se hrvatska sigurnosna politika proširila i na druge sektore sigurnosti (Ejdus, 2012), a kao što su politička (stabilnost demokratskog poretka, odnosno nestabilnost demokratskog poretka prepoznata je kao sigurnosni rizik), ekološka (zaštita okoliša i održivi razvoj), društvena (nacionalni identitet) te ekonomska sigurnost (stabilnost i razvoj gospodarstva). Dapače, tvorci sigurnosnih politika u Hrvatskoj idu i korak dalje stvaranjem

⁹ Sve ostale sigurnosne strategije, izuzev strategije o terorizmu 2008., donesene su u doba SDP-ovih vlada.

zasebne strategije kibernetičke sigurnosti, što je u skladu s razvojem informatičkih tehnologija i globalnim trendovima u sigurnosti (Libicki, 2007). Pad prisutnosti međunarodne sigurnosti u odnosu na unutarnju sigurnost u novijim strateškim dokumentima vjerojatno je povezan s ostvarenjem vanjskopolitičkih ciljeva ulaska u EU i NATO. Iako je međupovezanost Hrvatske s međunarodnom zajednicom sve veća, zbog čega bi se očekivao veći fokus na međunarodnoj sigurnosti, čini se da članstva u međunarodnim asocijacijama pružaju osjećaj sigurnosti, pa bi se moglo zaključiti da je percepcija, subjektivni osjećaj sigurnosti koji naglašavaju konstruktivistički pristupi prikladno objašnjenje (Snow, 2016). Zatim treba napomenuti da, iako te kategorije nismo zasebno kodirali, već smo primijenili samo najjednostavniju dihotomiju između nacionalne i međunarodne razine, strategije prepoznaju i druge dvije razine sigurnosti – regionalnu sigurnost te sigurnost pojedinca (primjerice, naglašavanjem dobrobiti i prosperiteta građana). Može se također uočiti kako vitalni interesi zapravo nisu trajna, već su konstruirana kategorija koja ovisi o duhu vremena. U usporedbi stare i nove opće strategije nacionalne sigurnosti vidi se znatno smanjenje vitalnih ciljeva temeljenih na konceptu vojnog razumijevanja sigurnosti i pristupanja međunarodnim sigurnosnim aranžmanima. Tvorcima nove strategije sigurnosti prepoznali su, primjerice, depopulaciju kao jednu od najvećih prijetnji nacionalnoj sigurnosti, odnosno demografska je obnova postavljena kao vitalni nacionalni interes.

Vežano uz oblik u kojem se pojavljuju ciljevi sigurnosne politike, treba istaknuti da su sve analizirane sigurnosne strategije iznimno loše operacionalizirane. To na prvoj razini pokazuje i već istaknuti mali udio instrumentalno orijentiranih ciljeva. Osim toga, gotovo da ne sadržavaju operativne ciljeve. U strogo određenju da bi cilj bio operativan mora sadržajno biti ostvariv te dodatno mora sadržavati rok provedbe, odnosno neki vremenski okvir za svoje ostvarenje te indikator kojim će se mjeriti ostvarenost cilja (Howlett, 2009; Petek & Petković, 2014). U pet hrvatskih sigurnosnih strategija nema nijednog jedinog cilja koji ima rok i pokazatelj provedbe, uključivši i strategiju kibernetičke sigurnosti koja ima nešto više operativnih ciljeva. Mali udio operativnih ciljeva koji su kodirani u našoj analizi oni su ciljevi koji su svojim sadržajem određeni kao potencijalno ostvarivi, no riječ je zapravo o necjelovitim, krnjim operativnim ciljevima.¹⁰ Ne samo

¹⁰ Takav je primjerice sljedeći cilj: „Cilj B.3 Donošenje kriterija za korištenje pojedinih razina autentifikacije kod davatelja usluga elektroničke uprave i davatelja vjerodajnica“ (Vlada RH, 2015b, str. 12). U tom primjeru imamo cilj koji je moguće ostvariti, ali nije navedeno u kojem roku to treba učiniti niti je uz cilj povezan pokazatelj provedbe.

da se ne može iz navedenih dokumenata izraditi precizno stablo ciljeva (Dunn, 2018), nego su odnosi među ciljevima i hijerarhijska struktura ciljeva unutar sigurnosnih strategija posve nejasni, odnosno neprisutni. To upućuje na nisku kvalitetu dizajna hrvatske sigurnosne politike, barem na temelju strateških dokumenata, koja bi trebala podrazumijevati koherentnost, konzistentnost i kongruenciju ne samo ciljeva nego i svih ostalih elemenata dizajna međusobno (Howlett, Mukherjee & Rayner, 2014), a što je nužan preduvjet za uspješnu provedbu.

Zapravo su hrvatske sigurnosne strategije iznimno „guste“ – na malom broju stranica pronašli smo jako velik broj jedinica kodiranja, odnosno ciljeva. I samo taj podatak pokazuje da ostali elementi javnopolitičkog dizajna u njima nedostaju, da ne izostaju samo operativni ciljevi s rokovima i pokazateljima ostvarenosti nego i mjere, razrađeni instrumenti provedbe te nositelji provedbe. Tekst navedenih strategija vrlo je normativan, obilato se ističe što bi trebalo biti i postići, ali iznimno malo govori se o tome što će se konkretno raditi i kako će se zamišljeno ostvariti. Kada se tekst navedenih dokumenata koristi pojmom mjere, i dalje je sadržaj na koji se odnosi po smislu opći cilj, nedostižan i neostvariv.¹¹

Treba istaknuti da neke od analiziranih sigurnosnih strategija prate akcijski planovi (v. Vlada RH 2012, 2015a) koji nisu dio ovog istraživačkog projekta i koji donose nešto konkretnije ciljeve¹², no to ne umanjuje potrebu za operativnim ciljevima u strategijama. Strategije s isključivo općim ciljevima zapravo ne trebaju imati nikakav opći vremenski okvir primjene, nego se mogu primjenjivati neograničeno. U primjeru hrvatskih sigurnosnih strategija dominacija općih ciljeva, između ostaloga, dovela je do toga da je obveza donošenja¹³ nove strategije rezultirala time da nova strategija borbe protiv terorizma (Vlada RH, 2015c) i stara (Vlada RH, 2008) imaju 62,4 % identičnog teksta.¹⁴

¹¹ Primjerice, u odjeljku s podnaslovom „Mjere borbe protiv terorizma“ nalaze se prije svega opći ciljevi poput: „prepoznavanje i sprječavanje radikalizacije i ekstremizama koji potencijalno mogu prerasti u terorizam“ ili „sprječavanje zlorabe institucija civilnog društva i neprofitnog sektora u terorističke svrhe“ (Vlada RH, 2015b, str. 6).

¹² Iako se u navedenim akcijskim planovima označavaju primjerice rokovi provedbe za pojedine ciljeve, najčešći je zadani rok „kontinuirano“, što pokazuje da je riječ ponajprije o trajnim aktivnostima te da baš i nema ciljeva koji su potpuno ostvarivi.

¹³ Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma već je u prvom koraku donesena pod znatnim utjecajem EU-a, iako nije bila formalni preduvjet za stupanje u članstvo (Antoliš, 2009).

¹⁴ Usporedba provedena u softveru za utvrđivanje autentičnosti teksta Ministarstva znanosti i obrazovanja putem Sveučilišnog računskog centra, dostupna na https://www.plagscan.com/fpzg_hr.

Za kraj treba istaknuti da je strategija kibernetičke sigurnosti slučaj koji se izdvaja od ostalih strateških dokumenata hrvatske sigurnosne politike po omjerima prisutnosti tematskih kategorija – mnogo su prisutniji procesni, evaluacijski i instrumentalni ciljevi nego u ostalima. Dodatno, izdvaja se i s mnogo manjim udjelom vitalnih interesa i međunarodne sigurnosti, i s nešto većom prisutnosti operativnih ciljeva. Strategija kibernetičke sigurnosti manje je općenita, odnosno konkretnija je u odnosu na ostale. Čini se da kibernetička sigurnost kao najnovija vrsta sigurnosti zaista unosi promjene u hrvatsku sigurnosnu politiku. Iako kibernetički kriminalitet ne poznaje granice, fokus kibernetičke sigurnosti ponajprije je, osim zaštite podataka, na zaštiti nacionalne infrastrukture, što znatno umanjuje usmjerenje na međunarodnu razinu. No možda je najvažnija promjena koju kibernetička sigurnost unosi u sigurnosnu politiku razvoj novog specijaliziranog kadra, informatičkih stručnjaka, što se potencijalno očituje i u strateškom planiranju toga područja. No kako su radovi o kibernetičkoj sigurnosti u Hrvatskoj još malobrojni, tek treba pojasniti specifičnosti tog slučaja u nekim idućim istraživanjima.¹⁵

7. Zaključak

Ciljevi hrvatske sigurnosne politike zaista su raznoliki, a njihova se raznolikost povećava, raste tijekom vremena. Može se istaknuti da Hrvatska ima, makar prema dimenziji ciljeva, višesektorski i višerazinski pristup sigurnosti. Osim vojne sigurnosti, hrvatska je sigurnosna politika danas razgranata i na ekonomsku, političku, okolišnu, zdravstvenu sigurnost itd., i to na mnogostrukim razinama, od pojedinačnog građanina do globalne razine. Svakako se može istaknuti da prema tomu nalazu hrvatska sigurnosna politika slijedi međunarodne trendove.

Uobičajeno se za politike koje se stvaraju za specifične društvene skupine, kao što su politika za mlade ili za osobe s invaliditetom, ističe da imaju

¹⁵ Pregledom radova na Hrčku, portalu hrvatskih znanstvenih i stručnih časopisa, ustanovili smo i broj radova o kibernetičkoj sigurnosti u Hrvatskoj, ali i da se nije ustalio standardni prijevod toga pojma. Naime, kada se u tražilicu upiše pojam „kibernetička sigurnost“, može se pronaći svega pet radova; upisom pojma „cyber sigurnost“ dobije se 13 radova; dok upisom pojma *cyber security* Hrčak izlista 43 rada. Mnogi se od tih radova „preklapaju“, mnogi se i ne bave Hrvatskom, a neki i ne ulaze u kategoriju znanstvenih, već u stručne radove. Iz toga možemo zaključiti da je riječ o još nedovoljno znanstveno istraženom sektoru sigurnosti u Hrvatskoj.

tzv. multisektorsku prirodu. To su onda politike koje presijecaju klasične državne resore jer okupljaju teme iz primjerice obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja, kulture, ljudskih prava i stanovanja. Takve politike uglavnom su novijeg datuma, pojavljuju se u posljednjih nekoliko desetljeća razvoja suvremenih javnih politika. No čini se da se sličan trend pojavljuje i u nekim „starijim“ javnim politikama, kao što je sigurnosna.

Sigurnosna je politika posebice prikladna za takve trendove jer je tradicionalno podijeljena među više ministarstava – obrane te vanjskih i unutarnjih poslova. Usto, sigurnosna se politika u svome razvoju znatno oslanja upravo na vanjsku politiku koja također postaje sve razgranatija u svojem djelovanju izvan državnih granica, kao da zrcali što ostale javne politike rade „prema unutra“. Možda je najbolje ogledalo višesektorskog pristupa upravo sastav Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti koji uz potpredsjednika Vlade zaduženog za nacionalnu sigurnost i savjetnika Predsjednika RH za nacionalnu sigurnost, čini niz čelnika središnjih tijela državne uprave koji nisu samo iz „tradicionalnog“ sektora sigurnosti već uključuju i sektore zaštite okoliša, financija, zdravstva, pravosuđa, sigurnosti informacijskih sustava i dr. (UVNS, 2021). Međutim, treba napomenuti da nam to i dalje ništa ne govori o kvaliteti provedbe same sigurnosne politike.

U odgovoru na istraživačko pitanje treba istaknuti i da je osnovna karakteristika ciljeva hrvatske sigurnosne politike da su loše operacionalizirani. Barem prema analiziranim strategijama, hrvatsku sigurnosnu politiku obilježava vrlo niska kvaliteta javnopolitičkog dizajna s iznimno nerazrađenim ciljevima. Teorija javnih politika ističe da je to gotovo determinirajući čimbenik neuspješne provedbe. Potrebne su daljnje analize, posebice intervjuiranje kreatora hrvatske sigurnosne politike, kako bi se utvrdilo je li (i u kojoj mjeri) riječ o nedovršenosti njezine transformacije, odnosno nepotpunom javnopolitičkom transferu koji tek treba cjelovito izvršiti. No možda je i riječ o svojevrsnom prisilnom transferu ideja pod međunarodnim pritiscima i za formalno zadovoljavanje europskih standarda (Šinko, 2018), bez neke ozbiljnije implementacijske namjere.

Ograničenje naše analize svakako jest njezino usko usmjerenje samo na jedan segment javnopolitičkog dizajna. U sljedećim istraživanjima trebalo bi dublje proučiti kako su strukturirani instrumenti hrvatske sigurnosne politike i koliko oni slijede suvremene trendove i u sigurnosnim pitanjima i općenito u stvaranju javnih politika. Osim toga, trebalo bi u analizu uključiti i detalje procesa stvaranja sigurnosne politike; ne samo kako se provodi i s kojim efektima, nego osobito koji akteri sudjeluju u njezinu stvaranju. Naime, upravo u strukturi aktera koji oblikuju i implementiraju

neku politiku očituje se njezina višesektorska priroda, posebice stoga što takve politike za ostvarenje svojih ciljeva traže vrlo visoku razinu koordinacije višestrukih aktivnosti.

Samo te potencijalne teme, čiju je relevantnost istaknula naša analiza, pokazuju koliko spajanje teorije javnih politika i sigurnosnih studija može biti plodonosno. Kako je još prije pola stoljeća pokazao Graham Allison, analiza nekog predmeta istraživanja iz više teorijsko-metodoloških pozicija pridonosi obilju uvida u taj fenomen te obuhvatnosti njegova razumijevanja. Pitanja sigurnosti svakako su bogatija riznica spoznaja ako se u analizu uključi i javnopolitička perspektiva.

Literatura

- Allison, G. T. (1969). Conceptual models and the Cuban missile crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689–718, <https://doi.org/10.2307/1954423>
- Antoliš, K. (2009). Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma. *Policija i sigurnost*, 18(1), 150–152.
- Barić, R. (2020). *Hrvatski paradoks: improvizacija umjesto organiziranog sustava*. Dostupno na <https://politickamisao.com/hrvatski-paradoks-improvizacija-umjesto-organiziranog-sustava/#more-7940>
- Barić, R. (2021a). *Ograničenja improvizacije i opasnosti politizacije (1/3)*. Dostupno na <https://politickamisao.com/ogranicenja-improvizacije-i-opasnosti-politizacije-1-3/>
- Barić, R. (2021b). *Ograničenja improvizacije i opasnosti politizacije (2/3)*. Dostupno na <https://politickamisao.com/ogranicenja-improvizacije-i-opasnosti-politizacije-2-3/>
- Barić, R. (2021c). *Ograničenja improvizacije i opasnosti politizacije (3/3)*. Dostupno na https://politickamisao.com/ogranicenja-improvizacije-i-opasnosti-politizacije-3-3/?fbclid=IwAR2ty_ULyxb8aO2YnJUV_QLr9NzVxYoJg55H1FxBmhr2GWdaUMtjviT8O9A
- Birkland, T. A. (2001). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. Armonk/New York, SAD: M. E. Sharpe.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis. An integrated approach*. New York/Oxon, SAD/UK: Routledge.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy*. Upper Saddle River, SAD: Pearson Education, <https://doi.org/10.1002/epa2.1038>
- Ejdus, F. (2012). *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*. Beograd, Srbija: JP Službeni glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- Grbeša, M. (2020). Communicating COVID-19 pandemic: Media Coverage of the headquarters and the use of persuasion strategies in Croatia. *Analitičko društvo*, 7(1), 57–78, <https://doi.org/10.20901/an.17.03>

- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Howlett, M. (2009). Governance models, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73–89, <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Howlett, M. (2011). *Designing public policy. Principles and instruments*. New York, SAD: Routledge.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2014). Conceptualising public policy. U I. Engelli & C. Rothmayr Allison (Eds.), *Comparative policy studies. Conceptual and methodological challenges* (str. 17–34). New York, SAD: Palgrave, https://doi.org/10.1057/9781137314154_2
- Howlett, M., & Lejano, R. P. (2012). Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design. *Administration & Society*, 45(3), 357–381, <https://doi.org/10.1177/0095399712459725>
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2017). Policy design: From tools to patches. *Canadian Public Administration*, 60(1), 140–144, <https://doi.org/10.1111/capa.12209>
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Rayner, J. (2014). The elements of effective program design: A two-level analysis. *Politics and Governance*, 2(2), 1–12, <https://doi.org/10.17645/pag.v2i2.23>
- Hrvatski sabor (2002). *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*. NN, 32/02.
- Hrvatski sabor (2017). *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*. NN, 73/17.
- Hudson, V. M. (2014). *Foreign policy analysis: Classic and contemporary theory*. Lanham, Boulder, New York, Toronto i Plymouth, SAD, Kanada i UK: Rowman & Littlefield.
- Ingram, H, Schneider, A. I., & Deleon, P. (2007). Social construction and policy design. U P. A. Sabatier (ur.) *Theories of the policy process* (str. 93–126). Boulder, SAD: Westview Press, <https://doi.org/10.4324/9780367274689-4>
- Jović, D. (2013). Uvod u studij realizma. U D. Jović (ur.), *Teorije međunarodnih odnosa: Realizam*, (str. 15–38). Zagreb, Hrvatska: Politička kultura.
- Jović, D. (2020). *Politologija pandemije*. Dostupno na <https://politickamisao.com/politologija-pandemije/#more-7878>
- Kirshner, J. (2006). Globalization and national security. U K. Jonathan (ur.), *Globalization and National Security* (str. 1–33). New York i London, SAD i UK: Routledge.
- Kolodziej, E. A. (2012). *Sigurnost i međunarodni odnosi*. Zagreb, Hrvatska: Politička kultura.
- Kraft, M. E., & Furlong S. R. (2007). *Public policy. Politics, analysis, and alternatives*. Washington, SAD: CQ Press.
- Kurowska, X., & Pawlak, P. (2009). Introduction: The politics of European security policies. *Perspectives on European Politics and Society*, 10(4), 474–485, <https://doi.org/10.1080/15705850903314775>
- Libicki, M. C. (2007). *Conquest in cyberspace: National security and information warfare*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804250>

- McDonald, M. (2008). Securitization and the construction of security. *European Journal of International Relations*, 14(4), 563–587, <https://doi.org/10.1177/1354066108097553>
- Mikac, R. (2020). COVID-19 pandemic and crisis management in the Republic of Croatia. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 17(1), 31–55, <https://doi.org/10.20901/an.17.02>
- Morin, J.-F., & Paquin, J. (2018). *Foreign policy analysis: A toolbox*. London i New York, UK i SAD: Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0>
- Nenadić, I. (2020). Moć bez odgovornosti: politike moderacije sadržaja online-platformi u borbi protiv infodemije. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 17(1), 79–101, <https://doi.org/10.20901/an.17.04>
- Pierce, J. J., Siddiki, S., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A., & Peterson, H. (2014). Social construction and policy design: A review of past applications. *Policy Studies Journal*, 42(1), 1–29, <https://doi.org/10.1111/psj.12040>
- Petek, A. (2022). Uvodnik: ciljevi hrvatskih javnih politika. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 22(3), 451–467, <https://doi.org/10.31297/hkju.22.3.4>
- Petek, A., Baketa, N., Kekez, A., Kovačić, M., Munta, M., Petković, K., Šinko, M., & Zgurić, B. (2021). Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies. *European Policy Analysis*, 7(2), 451–469, <https://doi.org/10.1002/epa2.1106>
- Petek, A., & Petković, K. (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb, Hrvatska: Fakultet političkih znanosti.
- Price-Smith, A. T. (2009). *Contagion and chaos: Disease, Ecology, and national security in the era of globalization*. Cambridge i London, SAD i UK: The MIT Press, <https://doi.org/10.7551/mitpress/7390.001.0001>
- Pokaz, I., Dragović, F., Repinac, D., Mudrić, M., Mikac, R., Mamić, K., & Šprajc, M. (2019). *Nacionalna sigurnost Republike Hrvatske u 21. stoljeću*. Zagreb, Hrvatska: Naklada Jesenski i Turk.
- Popović, P. (2012). *Prijepori u teorijama međunarodnih odnosa*. Zagreb, Hrvatska: Politička kultura.
- Popović, P. (2020). Globalno zdravlje i interes države. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 17(1), 103–120, <https://doi.org/10.20901/an.17.05>
- Raguž, S., Horjan, A.-M., & Mamić, K. (2018). Značaj strateških dokumenata u proaktivnom načinu rada s posebnim naglaskom na terorizam. *Policija i sigurnost*, 26(4), 332–341.
- Razeto, S. B., & Jenne, N. (2021). Security and defence policy documents: a new dataset. *Defense & Security Analysis*, 37(3), 346–363, <https://doi.org/10.1080/14751798.2021.1959730>
- Schneider, A., & Sidney, M. (2009). What is next for policy design and social construction theory? *The Policy Studies Journal*, 37(1), 103–117, <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x>

- Schneider, A. (2013). Policy design and transfer. U E. Araral Jr, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh & X.Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (str. 201–228). New York, SAD: Routledge, <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.10.007>
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. London, UK: Sage.
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2009). *The public policy theory primer*. Boulder, UK: Westview Press.
- Snow, D. M. (2016). *Thinking about national security: Strategy, policy, and issues*. New York i London, SAD i UK: Routledge.
- Šinko, M. (2018). Suvremeni procesi stvaranja javnih politika: kako istraživati transfer? *Politička misao*, 55(1), 96–122, <https://doi.org/10.20901/pm.55.1.05>
- Tatalović, S., Grizold, A., & Cvrtila, V. (2008). *Suvremene sigurnosne politike: Države i nacionalna sigurnost početkom 21. stoljeća*. Zagreb, Hrvatska: Golden marketing – Tehnička knjiga.
- Tatalović, S., & Malnar, D. (2021). Pandemija COVID-19 i novo razumijevanje sigurnosti. *Politička misao*, 58(3), 132–156, <https://doi.org/10.20901/pm.58.3.05>
- UVNS (Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost) (2021). *Tko je član Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti*. Dostupno na <https://www.uvns.hr/hr/tko-je-clan-koordinacije-za-sustav-domovinske-sigurnosti>
- Vlada Republike Hrvatske (2008). *Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma*. NN, 139/08.
- Vlada Republike Hrvatske (2012). *Akcijski plan za prevenciju i suzbijanje terorizma*. NN, 136/12.
- Vlada Republike Hrvatske (2015a). *Akcijski plan za provedbu Nacionalne strategije kibernetičke sigurnosti*. Dostupno na [https://www.uvns.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20za%20provedbu%20Nacionalne%20strategije%20kiberneticke%20sigurnosti%20\(2015.\).pdf](https://www.uvns.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20za%20provedbu%20Nacionalne%20strategije%20kiberneticke%20sigurnosti%20(2015.).pdf)
- Vlada Republike Hrvatske (2015b). *Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma*. NN, 108/15.
- Vlada Republike Hrvatske (2015c). *Nacionalna strategija kibernetičke sigurnosti*. NN, 108/15.
- Vlada Republike Hrvatske (2016). *Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2016.–2020*. Dostupno na https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/SDURDD-dokumenti/OCR%20Program_Vlada_R-_2016_2020.pdf
- Williams, M. C. (2003). Words, images, enemies: Securitization and international politics. *International Studies Quarterly*, 47(4), 511–531, <https://doi.org/10.1046/j.0020-8833.2003.00277.x>

ANALYSIS OF CROATIAN SECURITY POLICY GOALS

Summary

The purpose of this paper is to describe the features of Croatian security policy goals to determine to what extent they are being transformed in accordance with global trends. To this end, the paper combines ideas and insights from international relations and security studies with public policy theory, which is a very rare approach globally as well as in Croatia. The paper elaborates on the main concepts which are being utilised: diverse understandings of the concept of security, the definition of vital national interests, and what constitutes policy design and policy goals as the main design element. The empirical part of the research is based on a qualitative content analysis of five strategic Croatian government documents. Coding is structured on categories related to the topic of the goals, but also to the level of their abstraction, orientation, prioritisation, and the understanding of security they incorporate. The main finding of the paper is that Croatian security policy goals are very diverse and that their diversity continues to grow over time. Based on the findings, it can be said that the Croatian security policy has a multisectoral and multilevel approach, at least with reference to its goals, and is thus fully in line with global trends. However, the findings also indicate that Croatian security policy goals are being very poorly operationalised, i.e., that the policy is marked by a low quality of design, which is an obstacle for the implementation of its multisectoral character.

Keywords: policy design, security policy, qualitative content analysis, strategic documents, vital national interests