

Razmatranje faktora koji utječu na relevantnost strategija nacionalne sigurnosti i obrane

*Dražen Smiljanić**

UDK: 351.746.1:327.84
355.401:351.78
343.342.1
343.123.12

<https://doi.org/10.31297/hku.24.4.3>
Review paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 2. 5. 2024.
Accepted / prihvaćeno: 23. 8. 2024.

Niz rizika može strategiju učiniti irelevantnom, čak i ako je proces strateškog upravljanja proveden uspješno jer je svaka faza u životnom ciklusu strategije podložna specifičnim ranjivostima i ometačima. Ti rizici podložni su trendu povećanja, posebno imajući u vidu kompleksnost okružja te pojavu strateških šokova kao rezultat otežanog realističnog anticipiranja izazova i prijetnji. U članku se analiziraju faktori koji mogu negativno utjecati na uspješnost strategije, a u razmatranju su obuhvaćeni i kulturološki i metodološki aspekti pristupa razvoju strategije. Zaključak sugerira potrebu razvoja strategija unatoč rizicima koji utječu na njezinu relevantnost, ali i neophodnost uvođenja amorti-

* Dr. sc. Dražen Smiljanić, docent na Sveučilištu obrane i sigurnosti „Dr. Franjo Tuđman“, Zagreb (Assistant Professor at the University of Defence and Security in Zagreb “Dr. Franjo Tuđman”, Zagreb, Croatia), email: smiljanic.drazen@gmail.com.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5759-7683>

zera koji će osigurati fleksibilnost, a time i „preživljivost“ strategije.

Ključne riječi: strategija, sigurnost, strategija nacionalne sigurnosti, strateški šok

Oskudna strategija je skupa, loša strategija može biti smrtonosna, a kada je ulog preživljavanje, vrlo loša strategija gotovo je uvijek fatalna

Colin S. Gray, *Modern strategy*, 1999

1. Uvod

Strategija i strateško promišljanje povezuju racionalno i sadašnje s apstraktnim i budućim. Strategije su od doba antike, a na području današnje Kine od doba Tzua, do danas u pogledu razumijevanja pojma, načina razvoja (izrade) strategija i načina njihove implementacije značajno evoluirale. Ipak, ono bitno u strategiji, povijesno gledano, ostalo je intelektualno koherentno (Gray, 2013). Narav strategije, poput naravi rata, nepromijenjena je, dok su njezina primjena i karakter podložni kontekstu u kojem se razvija.

Danas strategije ne razvijaju samo vojskovođe (vojne i obrambene organizacije) nego i države, tvrtke te razne druge organizacije. U strategijama koje donosi država, a počesto i tvrtke, uvijek ima nečeg sudbinskog jer, kako tvrdi Gray, vrlo loše strategije, u okolnostima u kojima je ulog opstanak, gotovo uvijek rezultiraju fatalno (Gray, 1999). Strategije iz sigurnosno-obrambene domene predstavljaju koncepte koji izborom ciljeva, načina i sredstava (resursa) artikuliraju viziju za funkcioniranje (a ponekad i preživljavanje) države i društva u kompetitivnom i nasilnom sigurnosnom okružju. Glavni ciljevi ovih strategija najčešće imaju svoje polazište u težnji zaštite suvereniteta i teritorijalnog integriteta države, zaštite života građana, ključnih upravljačkih funkcija te infrastrukture. Isto tako, a to je slučaj ne samo s državama već i sa savezima, strategije sigurnosti i obrane nisu samo svojevrsni koncept preživljavanja i prilagodbe novim okolnostima, nego zaštite društvenih vrijednosti i načina života što je, na primjer, posebno naglašeno u NATO-ovim strateškim dokumentima.¹

¹ U NATO-ovu Strateškom konceptu 2022. (str. 1), između ostalog, navodi se: „Jačat ćemo naše jedinstvo, koheziju i solidarnost koja se temelji na trajnoj transatlantskoj vezi između naših država i snagu naših zajedničkih demokratskih vrijednosti.“

Za Tzua strategija² je stoga velik i važan posao svakog vladara. Tzu (2011) smatra da strategija, u situacijama života ili smrti, predstavlja *Tao* (način, put) opstanka ili izumiranja i da se stoga bavljenje strategijom ne smije zanemariti. Na tom tragu nalazimo i izreku: „Možda vas ne zanima strategija, ali strategija se zanima za vas“.³ Ova maksima tvrdi da je strateški učinak donošenja odluka i posljedičnog ponašanja neizbježan. To je prije svega slučaj za odluke i ponašanje koje imaju moć oblikovati strateški kontekst, a one nisu nužno povezane s najvišim razinama odlučivanja što dobro ilustrira pojam strateški kaplar (*strategic corporal*). Naime, ti vojni vođe najnižeg ranga ponekad moraju donositi brze odluke od kojih neke mogu imati strateške implikacije (Barcott, 2010). Strateški učinak prva je pretpostavka koju koristimo u prilog tezi da je razvoj strategija potreban i vrlo važan proces za velike organizacije u kakve spadaju i države.

Druga je pretpostavka da je strategija važna za dizajniranje sustavnog načina dostizanja ciljeva organizacije. Ovu pretpostavku slikovito ilustrira Seneka Mlađi s tvrdnjom da „ako čovjek ne zna u koju luku plovi, nijedan vjetar nije povoljan“ te parafraza dijaloga iz knjige „Alisa u zemlji čudesa“ autora Lewisa Carrolla: „Ako ne znaš kamo ideš, svaka će te cesta tamo odvesti“.

Imajući u vidu brzinu primjena u sigurnosnom okruženju i njegovu kompleksnost te pojavu strateških šokova (koje u 21. stoljeću nisu samo iznimke nego stalna pojava), postavlja se pitanje koliko su strategije u području sigurnosti i obrane danas relevantne, koliko se u njih može pouzdati i o čemu to ovisi te kakva je situacija po tim pitanjima u Republici Hrvatskoj. Relevantnost, prije svega, podrazumijeva pitanje uspješnosti strategije u ostvarenju političkih ciljeva (sigurnosnih, obrambenih i vojnih) što pretpostavlja uspješnu provedbu svih faza u životnom ciklusu strategije.

2. Metodologija

Cilj je članka razmotriti relevantnost razvoja (izrada) strategija u području nacionalne sigurnosti i obrane u svjetlu rizika koji proistječu iz strateških šokova. U te se fenomene mogu ubrojiti poremećaji, krize i prijetnje sigurnosti.

² U većini izdanja i prijevoda *Umijeća ratovanja* ovdje se, umjesto riječi „strategija“, koristi riječ „ratovanje“. No, uzevši u obzir perspektivu iz koje Tzu (2011) govori o ratovanju, korištenje pojma strategija najprikladniji je sinonim za vođenje vojske i rata.

³ Izreka se najčešće pripisuje Lavu Trockom, ali se u tom obliku veže i za pojmove rat i dijalektika pa se ne može sa sigurnošću potvrditi taj izvor.

nosti kao što su, primjerice, pandemija COVID-19, ruska agresija u Ukrajini, nestabilnosti vezane za zbivanja kakvo je prouzročilo tzv. Arapsko proljeće, ekonomska kriza iz 2008. godine, migracije, klimatske promjene i drugi rizici vezani za energetska sigurnost, ali i sigurnost hrane te procese i sustave vezane za gospodarstvo, uključujući opskrbu i transport, u kontekstu pristupa korištenju globalnih dobara (*global commons*).

Istraživačko pitanje na koje se u radu odgovara jest koji faktori utječu na relevantnost strategije te koji rizici utječu na njezinu relevantnost.

Za odgovor na to pitanje prvo se obrađuju faktori koji utječu na relevantnost strategije u okviru životnog ciklusa strategije s osvrtom na situaciju u Republici Hrvatskoj. Životni ciklus strategije podijeljen je u četiri faze: (1) strateška analiza (strateško predviđanje), (2) donošenje vizije, odnosno definiranje ciljanog stanja (*end state*), (3) oblikovanje (artikuliranje) strategije te (4) implementacija strategije. Procjene se temelje na deseto-godišnjem iskustvu strateškog planiranja na nacionalnoj razini (Oružane snage Republike Hrvatske) i u NATO-u, a sinteza su vlastitog iskustva i usavršavanja u području strateškog planiranja te timskog rada i stručnih radionica gdje su korištene prakse i metode *brainstorminga*, alternativne analize te metode delphi. Na kraju, donosi se zaključak sa svojevrsnom projekcijom trenda metodologija u razvoju strategija u bližoj budućnosti.

Za promišljanje strategije kao najširi okvir korišten je pristup Coutau-Bégaria (2008) prema kojem se strategiju može definirati i analizirati prema sljedećim kategorijama: kao koncept (model), prema razini/taksonomiji (velika, generalna i operacijska), kao znanost (pristupi i promišljanja, metodologije), kao metoda (teorije, doktrine, principi, dijalektika), kao umijeće, kao proizvod kulture te kao sustav (sustavskim pristupom). Na strategiju se u radu ne referencira eksplicitno prema navedenim kategorijama, ali ih se koristi u mjeri u kojoj je bilo potrebno.

3. Faktori relevantnosti strategije

Analizu relevantnosti strategija u području nacionalne sigurnosti i obrane treba započeti razmatranjem ranjivih točaka u fazama životnog ciklusa strategije te identifikacijom rizika koji mogu utjecati na uspjeh, odnosno neuspjeh strategije.

Važno je naglasiti da se uspjeh strategija u području obrane i sigurnosti ne može mjeriti samo prema isporučenim rezultatima (npr. sposobnosti, struktura, doktrine, procesi), pogotovo ako je glavni cilj stanje sigurnosti,

odnosno mir. Primjerice, moguće je da država uživa razdoblje sigurnosti i odsutnost prijetnji u okružju što može značiti da koncept odvratanja (*deterrence*) funkcionira propisno, ali može značiti i potpuni nedostatak namjere aktera u međunarodnim odnosima da ugroze sigurnosne interese i ciljeve neke države. U tom slučaju, formalno bi se moglo zaključiti da su strategijom postignuti (politički) ciljevi, premda strategija nikad nije bila testirana. Takvo stanje stvari rezultat je specifičnosti sigurnosnih interesa država Zapada koje su *de facto status quo* sile, kako smatra Freedman (2014). Zbog toga, kako kaže Freedman, njihova velika vizija uvijek izgleda kao malo naprednija inačica sadašnjosti. Kina i Rusija, kao dijametralno suprotan primjer, žele mijenjati postojeći međunarodni poredak što i njihove strategije čini više remetilačkim. To je razlog i zašto NATO zadnjih godina želi svoj postav primijeniti iz reaktivnog (u kojem su koraci predvidljivi i temelje se na paradigmi eskalacije mir-kriza-sukob) u više proaktivan uz uspostavu nove nelinearne paradigme i simultanog djelovanja u kojem se naponi balansiraju u operacijskim kontekstima putem oblikovanje-nadmetanje⁴-borbe (*shaping-contesting-fighting*) (Tammen, 2021). Pojednostavljeno, sigurnosne i obrambene strategije postoje zato što u okružju postoji izazov, odnosno problem, inače ne bi ni postojala potreba za njima. Reaktivne strategije više predstavljaju svojevrsnu orijentaciju, obrambeni koncept, u odnosu na okružje (npr. NATO-ov strateški koncept), dok proaktivne više slične na (vojnu) kampanju s koracima i mjerljivim ciljevima. U tom pogledu, strategije se mogu opisati dvama pristupima: utjecaj na okružje u cilju njegove promjene (destabilizacije) ili odgovor na destabilizaciju koju je pokrenuo netko drugi.

Uspješnost strategija u praksi se uglavnom ocjenjuje mjerenjem organizacijskih performansi, odnosno menadžerskim alatima. Ovdje razmatramo još neke faktore koji utječu na relevantnost, između ostalog:

- kvaliteta anticipiranja – jesu li se pokazale uspješnima u identifikaciji izazova (tržišta ili, u području sigurnosti, prijetnji),
- kvaliteta strateškog izbora – jesu li se pokazale uspješnima u odgovoru na izazove, prijetnje i rizike,
- forma strategije (metodologija i sadržaj) – jesu li dobro (razumljivo, inspirativno) komunicirane,
- realizacija – koja obuhvaća tradicionalno mjerenje performansi.

⁴ Nadmetanje (*contesting*) u ovom kontekstu više ima značenje osporavanja i ograničavanja prednosti protivnika i njegovih pokušaja da podriva NATO-ove strateške ciljeve (npr. *cyber* i informacijska domena).

Specifičnost je strategije da omogućava da dobra strategija proizade iz manjkavog ili lošeg procesa, ali i da dobar proces proizvede lošu strategiju. Prilikom izrade strategije, osim oblikovanja (poslovnih) procesa, ključan je prije svega sadržaj (što utječe na uvjerljivost). U pogledu sadržaja, dva su koraka u njegovu kreiranju ključna. Prvi je anticipiranje, odnosno identifikacija izazova (tržišta ili, u području sigurnosti, prijetnji). Drugi je strateški izbor o kojem će ovisiti jesu li se izabrani načini i sredstva pokazali uspješnima (učinkovitima) u odgovoru na izazove, prijetnje i rizike. Ovdje je redoslijed važan jer se dobar strateški izbor može pokazati neprimjeren (neučinkovit) ako je pogrešno anticipirano strateško okruženje.

3.1. Faktori (ometači) utjecaja povezani s fazama životnog ciklusa strategije

Prepoznavanje faktora koji utječu na relevantnost strategije korisno je povezati s fazama njezina životnog ciklusa koje imaju obilježja slijednosti (proces razvoja i implementacije strategije provodi se tako da se svaka nova faza gradi iz prethodne). Te su faze: strateška analiza, donošenje vizije, oblikovanje (artikuliranje) strategije i implementacija (koja uključuje akcijski plan i mjerenje uspjeha).

Strateška analiza. Prva faza izrade strategije koja se može smatrati i predfazom cijelog ciklusa jer se strategija oblikuje prema rezultatima strateške analize. Njezin je cilj identificirati izazove i prijetnje za organizaciju u odnosu na okruženje. Ova faza može biti potaknuta i „zvonom za uzbunu“ (*wake up call*) kada je potrebna transformacija (prilagodba) organizacije novim okolnostima (primjerice, potreba za izgradnjom novih obrambenih sposobnosti i restrukturiranje obrambene organizacije). Sun Tzu važnost strateške analize naglašava tvrdnjom da ako poznaješ druge i poznaješ sebe, nećeš biti ugrožen ni u stotinu bitaka (Tzu, 2011).

U ovoj fazi izrade strategija nacionalne sigurnosti i obrane cilj je identificirati izazove (ometače), odnosno sve izazove i prijetnje koje stoje na putu do postizanja ciljeva koje u području obrane i sigurnosti u demokracijama definira demokratski izabrana vlast, dakle politika. U ovoj je fazi najveći izazov pretpostaviti kako će se odvijati evolucija sigurnosnog okruženja i što će u nadolazećem razdoblju biti najizraženiji izazovi i prijetnje (oni s najvećim rizicima). Kako se budućnost ne može predvidjeti, u ovoj je fazi najizraženiji sraz između onog što Rosinski naziva instinktivna strategija (Rosinski, 2006) i onoga što strategija danas, uglavnom, jest – kodificira-

no znanje koje se izučava na civilnim, a ponajprije vojnim školama, dakle znanstvena strategija.

Rizik pogrešne procjene budućih izazova i prijetnji ključan je jer sve kasnije korake u izradi i provedbi strategije čini nerelevantnima, bez obzira na relativnu uspješnost njihove provedbe. Jedan od karakterističnih primjera strateške zablude iz povijesti 20. stoljeća jest priprema Francuske u 1930-ima za potencijalni novi rat, odnosno obranu države. Unatoč kvalitetnim resursima (naoružanje i vojna oprema) koji su i kvalitetom i kvantitetom uglavnom premašivali njemačke resurse, Francuska je 1940. kapitulirala nakon samo nekoliko tjedana borbe (46 dana). Pouzdanje u Maginotovu liniju te inferiornu doktrinu uporabe oklopnog naoružanja i ratnog zrakoplovstva pokazale su se odlučujućim faktorima sloma na bojištu. Francuski primjer karakterističan je i po tome što su obrambene sposobnosti u pogledu tehnološke razvijenosti bile kvalitetno razvijane, ali je strateška i doktrinarna uporaba snaga bila posve neprimjerena odgovoru na njemački munjeviti rat (*Blitzkrieg*).

U novije vrijeme, takav se primjer može naći u promišljanju i pretpostavkama Zapada o strateškom ponašanju Rusije. Naime, europska trgovinska politika, posebice Njemačka, godinama je bila poduprta optimističnom, ali naivnom njemačkom izrekom *Wandel durch Handel*, odnosno promjena putem trgovine. Tim se pristupom njegovalo uvjerenje da će bliže komercijalne veze sa Zapadom povući države poput Rusije i Kine prema slobodnijem i otvorenijem političkom sustavu (Moens, 2022). No, pokazalo se, u međunarodnim odnosima, posebice u odnosima velikih sila, sve više prevladavaju koncepti realizma (primat moći), a sve su manje prisutni koncepti idealizma (liberalna demokracija) i konstruktivizma.

U ovoj fazi ključne su, dakle, usvojene pretpostavke. Mintzberg (1994) tvrdi da većina procesa izrade strategija rezultira lošom strategijom i lošim planovima. Njegov se komentar temelji na ideji da planovi propadaju jer se ne pridaje odgovarajuća pozornost praćenju temeljnih pretpostavki plana. Naime, svi planovi sadrže pretpostavke, ali te su pretpostavke nestabilne. Neke su pretpostavke točne, a neke netočne već u startu (tijekom planiranja), a neke postaju točne ili netočne tijekom provedbe plana. U ovom kontekstu, oslonac na instinkt/intuiciju ne predstavlja jamstvo uspjeha, ali je mjera opreza protiv velikih pogrešaka.

Courtney, Kirkland i Vigerie (1997) ilustriraju četiri različite razine budućnosti s obzirom na stupanj neizvjesnosti ishoda: dovoljno jasna budućnost, promjenjiva budućnost, raspon budućnosti, istinska neodređenost. Za donošenje odluka u području obrane i sigurnosti na strateškoj razini

svakako su najkritičnije zadnje dvije. Zanimljivo da NATO-ov dokument pod nazivom „Projekt višestruke budućnosti“ (*Multiple Futures Project*) u značajnoj mjeri odražava pristup raspona budućnosti (NATO, 2009) što nije bio slučaj s kasnijim dokumentima izrađenim u okviru strateškog predviđanja (*Strategic Foresight Analysis*).

Donošenje vizije. Vizija treba opisati kako savladati izazov. U ovoj fazi oblikuje se koncept kojim se kreiraju i određuju načini i sredstva za savladavanje izazova i prijetnji uzevši u obzir ključne parametre odnosa moći (onoga čime raspolaže država u odnosu na ono na što će država ili savez morati odgovoriti). U ovoj fazi mora se kreirati i ambicija koja mora uzeti u obzir i strateški princip ekonomije snaga što je posebno važno za male i manje države s relativno slabijom vojnom i ekonomskom moći. Najveći rizik u ovoj fazi (čak i kada je analiza kvalitetno napravljena) povezan je s mogućim pogrešnim odgovorom (načinom) na identificirane izazove i prijetnje. Neki od primjera za ilustriranje ove faze mogu se naći u ratovima u Indokini (angažman francuske, a zatim američke vojske), na Bliskom istoku (američka invazija na Irak 2003.) ili u Afganistanu. Objektivno slabija strana (vojno i ekonomski) uspješno je odolijevala nadmoćnijem protivniku izborom asimetričnih (gerilskih, terorističkih, hibridnih) metoda. S druge strane, objektivno snažnija strana u sukobu nije uspjela s dominantno vojnim snagama postići zacrtane političke ciljeve.

Oblikovanje (artikuliranje) strategije. U ovoj se fazi strategija artikulira (razvija i piše) čime se ona oblikuje u dokument. Napisana strategija osigurava transparentnost (makar i internu) te predstavlja izvor za koherentno djelovanje organizacije.

Standard strukturiranja strategije oko trijade ciljevi-načini-sredstva (Lykke, 1989), premda neobavezan (postoji kao preporuka ili dobra praksa), koristan je za discipliniranje oblikovanja sadržaja. Naime, svaki od ovih elemenata ključan je za funkcioniranje strategije. I premda su u mnogim strategijama ciljevi i načini njihova dostizanja bili problematični, pitanje sredstava (resursa) često je ostala najslabija karika.

Osobe koje pišu strategije imaju vrlo odgovornu dužnost prenijeti viziju u riječi, odnosno u koncept. To se, između ostalog, može postići uporabom metafora i kretanjem između različitih retoričkih i kognitivnih konteksta. To su ljudi koji moraju naučiti kontrolirati metafore i iskoristiti moć jezika i slika te poznavati publiku kojoj je napisani dokument namijenjen.

Implementacija – strategijsko planiranje i mjerenje uspjeha. Bivši boksački prvak Mike Tyson slikovito je ilustrirao problem implementacije strategije

(plana) komentirajući da svatko može imati plan borbe protiv njega dok ne dobije šakom po zubima (Bernardo Faria B. J. J. Fanatics, 2022). U vojnom je području to suptilnije izrazio pruski feldmaršal von Moltke stariji ustvrdivši da se ni jedan plan operacija ne proteže s bilo kojim stupnjem sigurnosti dalje od prvog susreta s glavnom snagom neprijatelja⁵ (Moltke, 1890). Slično je i sa strategijama, one dobivaju prolaznu ili neprolaznu ocjenu prema tome kako preživljavaju sraz sa stvarnošću (okruženjem).

U kontekstu pandemije COVID-19, kao primjer dobro artikulirane pretpostavke i potrebnih mjera, a loše provedbe može se navesti Strategija nacionalne sigurnosti SAD-a iz 2017. godine. Autori Strategije prepoznaju biološke prijetnje (*biothreats*) i moguće pandemije kao rizike vrlo visokog reda za nacionalnu sigurnost. No, u praksi se po tom pitanju, što je postalo očito tijekom veljače i ožujka 2020. godine, nije provelo gotovo ništa od onoga što se u dokumentu definira kao cilj. U dokumentu se, između ostalog, navodi da će (Vlada SAD-a) ojačati državne sustave za reagiranje u hitnim situacijama te sustave za koordinaciju kako bi se osiguralo brzo prepoznavanje izbijanja epidemije/pandemije, provoditi mjere javnog zdravlja za ograničavanje širenja bolesti i pružiti medicinsku skrb u slučajevima značajno povećanog broja pacijenata, uključujući tretmane za spašavanje života (POTUS, 2017, str. 9). SAD se nakon izbijanja pandemije zatekao nespripreman, kako institucionalno tako i kao društveno, što uključuje odgovorno i preporučeno ponašanje.⁶

U provedbi strategija od velike koristi mogu biti adekvatne metode planiranja koje omogućuju bržu prilagodbu na primijenjene okolnosti. Takva je metoda, primjerice, planiranje utemeljeno na pretpostavci (*Assumption Based Planning*) koju je razvila tvrtka *RAND Corporation* kako bi pomogla američkoj kopnenoj vojsci u srednjoročnom i dugoročnom planiranju u nesigurnim okruženjima (Dewar, 2002). Povijest je, bliža i daljnja, pokazala koliko je pretpostavljanje budućih okolnosti složeno i često se pokaže pogrešno. Logika linearnosti ne može aproksimirati kompleksnost aktera i rezultata njihovih interakcija, stoga je prilagodljivost imperativ za nositelje strateškog planiranja.

Kad je riječ o praćenju provedbe u Republici Hrvatskoj, primjer Strategije nacionalne sigurnosti iz 2017. pokazuje da je zadnje izvješće o provedbi te strategije Vlada Republike Hrvatske podnijela Hrvatskom saboru 2019.

⁵ Izvorno: *Kein Operationsplan reicht mit einiger Sicherheit über das erste Zusammentreffen mit der feindlichen Hauptmacht hinaus.*

⁶ Ovu temu autor obrađuje i u radu pod nazivom „Perspektiva evolucije strategija obrane i nacionalne sigurnosti nakon pandemije koronavirusa“ (Smiljanić, 2020).

godine. U Republici Hrvatskoj izrada je strategija, premda se u njihovu izradu ulaže značajan entuzijazam, trud, a ponekad i novac, često (p) ostala formalnost. Strategije rijetko zažive, a rijetko su i operacionalizirane. Vizek (2020) slikovito opisuje svoj dojam nakon analize Nacionalne razvojne strategije kao nešto od čega smo dobili „zapetljaj crijeva“ te da su „srećom, strategije kod nas jedno, a stvarnost nešto drugo“.

Da u Republici Hrvatskoj strateško promišljanje biva zadržano na razini forme pokazuju i rezultati analize razvojnih dokumenata publiciranih između 1990. i 2012. godine koje je proveo Mirošević (2012). On je identificirao preko 150 razvojnih dokumenata od kojih je tek manji broj doživio provedbu. Situacija u strategiji sigurnosti i obrane pokazuje još lošiju situaciju jer u dvadeset godina otkako je proces izrade i objavljivanja strategija iz ovog područja započeo, on nije ni zaživio. Naime, Strategija nacionalne sigurnosti iz 2017. godine druga je uspješna realizacija izrade tog dokumenta nakon do tada jedine Strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske iz 2002. godine. Još je drastičniji slučaj Strategija obrane koja je donesena iste godine te Vojna strategija 2003. godine, a nakon toga niti jedna.

3.2. Rizici uspjeha strategije i mjere za njihovo ublažavanje

Kako je budućnost nemoguće predvidjeti, svaka strategija nosi rizik pogreške. Ovdje nije riječ o potencijalno lošoj implementaciji (strategijskom upravljanju) nego o greškama koje nastaju u anticipiranju strateškog konteksta koje je vezano za kvalitetu strateškog predviđanja. Ti se rizici mogu svrstati u najmanje tri skupine: strateški šokovi, faktor vrijeme te strateška i organizacijska kultura.

Strateški šokovi. Kompleksnost sigurnosnog okružja i fizičkog životnog okoliša (ekosustava) ponekad proizvodi učinke koji se nisu mogli ili znali predvidjeti, a manifestiraju se kao strateški šok. Danas se praktično sva značajnija odstupanja od sigurnosnog okružja kakvo je prepoznato prije izbijanja kriza naziva strateškim šokovima. NATO, primjerice, među faktorima koji definiraju njegovo šire sigurnosno okruženje prepoznaje strateško natjecanje, sveprisutnu nestabilnost i ponavljajuće šokove (NATO, 2022, str. 3). Sve su to potencijalni uzročnici krize (i kriza). No, pitanje je može li se ova situacija suvremenog neuspjeha u očuvanju stabilnosti opisivati kao kriza. Baumard (2012) tvrdi da ono što se iskristaliziralo nisu krize, već veliki strateški vakuum. Odsutnost vizije zamijenjena je tvrdoglavom opsesivnošću djelotvornosti sredstava (tehnologija i resursa), ali strategija nije koncept koji bi se smio ograničiti na učinkovitu organi-

zaciju sredstava za postizanje cilja. Idealno, strategija bi trebala odražavati sposobnost definiranja razloga postojanja (svrhe) i osigurati održivost i ispunjenje onoga što jest i što će biti (Baumard, 2012).

Tijekom posljednjih stotinjak godina strateški su šokovi kontinuirano prisutni. Primjerice, od kolovoza 1914., španjolske gripe sve do rujna 2001., preko krize 1929., Drugog svjetskog rata, Hladnog rata, pada Berlinskog zida, 9/11, bankrota *Lehman Brothers*a i financijske krize koja je uslijedila, Arapskog proljeća, grčke krize, pojava *Daesha*, *Brexita*, pandemije COVID-19, broj i frekvencija takvih događaja se povećava. Oni su postali neumitni i njihova se pojava samo dodatno ubrzava. Ovaj niz kriza i nestabilnosti eskalirao je u geopolitičkom nadmetanju s ruskom aneksijom Krima 2014. godine i ruskom agresijom na Ukrajinu 2022. godine. Ruska prijetnja pokazala se velikim šokom za Zapadnu Europu, premda su države Istočne Europe ukazivale na potencijalnu rusku prijetnju, posebno imajući u vidu optimizam koji je krasio europski projekt (*Europe whole and free and in peace*).⁷

Strateški šokovi mogu nastati i kao rezultat naše nesposobnosti da pojмимо svijet u njegovoj stvarnosti. To se odnosi i na razumijevanje perspektive protivnika. Gessen u članku za *New Yorker* piše: „Kada kažemo da se netko ne ponaša racionalno, mislimo na to da ne razumijemo svijet u kojem su postupci te osobe racionalni. Problem nije toliko u tome što je Putin iracionalan; problem je u tome što postoji svijet u kojem je njemu racionalno ići sve bliže nuklearnom udaru, a većina zapadnih analitičara ne može shvatiti logiku tog svijeta“ (Gessen, 2022). Slično nerazumijevanje dovelo je i do učinka iznenađenja Putinovom odlukom da napadne Ukrajinu u veljači 2022. godine.

Strateški šokovi predstavljaju rizike za relevantnost strategije pa se sve više traže rješenja kao što je jačanje rezilijentnosti⁸ (oporavljivosti) od šoka radije nego rješenja u izbjegavanju razvoja strategija. NATO, primjerice, u Strateškom konceptu iz 2022. godine u paragrafu 26. izražava odlučnost da će slijediti snažan, integriran i koherentan pristup izgradnji nacionalne oporavljivosti i otpornosti cijelog Saveza na vojne i nevojne prijetnje i izazove sigurnosti. Savez to namjerava provesti jačanjem kapaciteta za pripremu, odupiranje i odgovor te brzi oporavak od strateških šokova i poremećaja kako bi se osigurao kontinuitet aktivnosti Saveza (NATO, 2022, str. 7).

⁷ Frazu je prvi koristio američki predsjednik George H. W. Bush u govoru 31. svibnja 1989. u Mainzu, Zapadna Njemačka.

⁸ Pojam se uobičajeno prevodi kao „otpornost“ što ne odgovara ideji pojma. Za riječ „otpornost“ u engleskom jeziku se rabi riječ *resistance*. Centar za obrambene i strateške studije Hrvatskog vojnog učilišta u Zagrebu u konzultacijama s Leksikografskim zavodom Miroslav Krleža iz Zagreba usvojio je riječ „oporavljivost“ kao najbolji prijevod termina *resilience*.

Nadalje, javlja se i potreba jačanja fleksibilnosti u doktrinarnom pogledu te agilnosti u razvoju sposobnosti (NATO ACT, 2022). Dinamička prilagodba saveza zahtijeva agilnu tehnologiju i industrijski sektor koji mora biti spreman za razvoj, testiranje i brzo uvođenje novih sustava kao odgovor na nove i remetilačke tehnologije (*Emerging and Disruptive Technologies*). Nadalje, u NATO-u se prepoznaje potreba dijeljenja i iskorištavanja podataka koje se mora unaprijediti kako bi se podržalo brzo donošenje odluka od političke do taktičke razine. Ova promišljanja pokazuju i koliko se narav obrambenog koncepta mijenja. Kao primjer, može se načiniti usporedba s prioritetima koje su definirali ljudi s iskustvom Drugog svjetskog rata praktički do 1980-ih. Oni gotovo bez izuzetka naglašavaju važnost resursa za ostvarenje strateške fleksibilnosti, a u tom kontekstu ekonomike za razvoj obrambenih sposobnosti te logistike za uporabu obrambenih sposobnosti (v. Eccles, 1962).

Faktor vrijeme i pojava kronopolitike. „Nedostatak razumijevanja čimbenika koji oblikuju budućnost, nespremnost za djelovanje kada bi djelovanje bilo jednostavno i učinkovito, nedostatak jasnog razmišljanja, zbrka savjeta (...) sve dok situacija ne postane alarmantna, dok samoodržanje ne udari u svoj jaki gong – ovo su osobine koje čine beskonačno ponavljanje povijesti.“ (Winston Churchill, House of Commons, 2. svibnja 1935.)

Odlučujući čimbenik modernog ratovanja nije samo vojni instrument moći i vojne snage koje se dovodi u borbu, već koliko brzo je moguće tu vojsku i njezine sposobnosti prilagoditi brzim promjenama na bojnopolju. To ima važne implikacije na način na koji saveznici organiziraju, planiraju, obučavaju i opremaju postrojbe. Model obrambenog planiranja u kojem se obrambene sposobnosti razvijaju isključivo „odozgo prema dolje“ (kao proizvod prema korisniku) jest zastario, pogotovo za digitalno područje. Zato sve više vojnih zapovjednika i planera sugerira da industrijske baze obrane treba biti manje poput tradicionalnog proizvođača automobila, a više poput razvojnog programera aplikacija. Faktor vrijeme, odnosno brzina, zahtijeva značajnu promjenu u načinu na koji se donose odluke te samih procesa. To predstavlja problem za strukture u javnom sektoru koje nužno funkcioniraju u skladu s mnoštvom pravila i razina provedbe.

Informacijske i komunikacijske znanosti i tehnologije pomogle su omogućiti međusobno povezivanje ljudskih i materijalnih entiteta u novoj dimenziji što je utjecalo na promjene paradigmi sigurnosti. Tehnološki razvoj omogućio je i kompresiju vremena što utječe na politiku. Brzina je postala ključni parametar u modernom strateškom razmišljanju što je zorno ilustrirano u Virilijevu konceptu kronopolitike (Virilio, 1977). Virilio

prepoznaje tri povijesna razdoblja u pogledu ratovanja: vrijeme taktike, vrijeme strategije i vrijeme logistike. On tvrdi da je strategiju koja je u osnovi vezana uz prostor od kasnog 19. stoljeća istisnula logistika. Ispostavilo se da je logistika *conditio sine qua non* za uspjeh u industrijskom ratu, s Prvim svjetskim ratom kao polazištem. Organizacija stanovništva (i društva, industrije itd.) od tada je postala najkritičniji aspekt u tom sveobuhvatnom ratnom stroju koji se usredotočuje na logiku brzine. Koliko je logistika i opskrba (na vrijeme) postrojbi u oružanom sukobu važna vidi se i na primjeru rata u Ukrajini.

Strateška i organizacijska kultura. Strateška kultura (*strategic culture*) u osnovi je integrirani sustav simbola, uvriježenih koncepata (onih koji se uzimaju zdravo za gotovo) o ulozi i učinkovitosti vojne sila u političkim odnosima između država koji utječu na izbor i rangiranje onih strateških preferencija koje se smatraju realističnima i djelotvornima (Johnston, 2023). Strateška kultura se, dakle, odnosi na stavove, pristupe i prakse vezane za samu supstancu strategije (npr. percepcija sigurnosnog okružja i vlastite uloge, uporaba sile i sl.).

Pored strateške kulture, koja će utjecati na donošenje odluka u prostoru razvoja sposobnosti vojnog instrumenta moći države, važan utjecaj na proces razvoja strategija ima i organizacijska kultura. Organizacijska kultura ima utjecaj na onu dimenziju neke zajednice koja se odnosi na tretman strategije, u smislu važnosti koja se pridaje izradi takvih dokumenata. Jedno od pitanja koje opisuje ova vrsta kulture jest i koliko neka organizacija, vlada ili drugi akter uopće imaju razvijenu svijest (osjećaj obveze) i potrebu za izradom strategije (koliko se pouzda u razvoj strategija kao vodilju). Drugo važno pitanje jest koliko je ta zajednica odlučna i dosljedna provesti strategije.

Strateška kultura – pristup oblikovanju strategije. Paradigma strateške kulture skovana je tijekom Hladnog rata. Snyder u izvješću pod nazivom „Svjetska strateška kultura: implikacije za ograničene nuklearne mogućnosti“ (Snyder, 1977, str. 8) definirao je stratešku kulturu kao zbroj ideala, uvjetnih emocionalnih odgovora i obrazaca uobičajenog ponašanja koje su članovi nacionalne (strateške) zajednice stekli podučavanjem ili oponašanjem i koje dijele jedni s drugima u pogledu strategije.

Longhurst (2000, str. 200) definira stratešku kulturu kao osebujan skup uvjerenja, stavova i praksi u vezi s upotrebom sile, koju održava neki kolektiv, a koja nastaje postupno, tijekom vremena, putem jedinstvenog dugotrajnog povijesnog procesa. Longhurst nadalje tvrdi da je strateška kultura postojana tijekom vremena nastojeći nadživjeti eru svog izvornog

nastanka, iako nije trajna ili statična značajka. Oblikovana je i pod utjecajem formativnih razdoblja te se može mijenjati, bilo temeljno ili djelomično, u kritičnim točkama u iskustvima tog kolektiva.

Strateška kultura nije univerzalno prihvaćen koncept, a najviše se sporova vodilo oko tog kako (znanstveno) dokazati njezino postojanje i utjecaj na donošenje odluka. No, premda se vrlo teško može govoriti strateškoj kulturi cijele države, pogotovo ne u dužem razdoblju, razumijevanje obrazaca ponašanja, narativa, svjetonazora i ambicija donositelja odluka i dominantnih političkih elita može značajno utjecati na oblikovanje strategija. To je vidljivo u autoritarnim sustavima, ali i u demokracijama (u SAD-u, primjerice, proizvodi različitih američkih administracija mogu se dosta razlikovati u pogledu vanjske politike i uporabe sile utjelovljene u vojnom instrumentu moći). Potreba za razumijevanjem strateške kulture bila je izraženija u doba Hladnog rata jer je pitanje odvratanja i moguće uporabe nuklearnog naoružanja bilo neusporedivo prisutnije nego nakon raspada Sovjetskog Saveza (Gray, 1986). U novije vrijeme, pokazalo se, razumijevanju strateške kulture i osobnosti donositelja odluka na (političkoj i) strateškoj razini nije se pridavala velika važnost. Time je i značajnije razumjeti propust učinjen u razumijevanju poteza ruskog predsjednika Putina 2014., a pogotovo 2022. godine.

Izrada strategije još je uvijek, prije svega, umijeće, a tek onda znanost i nije vještina koja se može naučiti (Stolberg, 2012). Isto tako, ona se ne može, još uvijek, adekvatno algoritimizirati. Ni trenutno najnaprednije tehnologije tomu ne mogu pomoći. Formalni sustavi, prije svega elektronički (IT), nisu ponudili poboljšana sredstva za suočavanje s informacijskim preopterećenjem ljudskog mozga; dapače, često su pogoršavali stvari. Sva očekivanja od umjetne inteligencije (AI), ekspertnih sustava i sličnih poboljšanja nikada se nisu materijalizirala na razini strategije. Formalni sustavi svakako mogu obraditi više informacija, ali oni nikada nisu „mogli“ internalizirati, razumjeti i sintetizirati sadržaj (značenje) strategije. Umjetna inteligencija i obrada prirodnog jezika (*natural language processing*) čini izbor riječi, a ne smisla (značenja), središnjim za analizu. Ova tehnologija nudi jedinstvenu priliku procjene strategije nacionalne sigurnosti putem identifikacije obrazaca i dosljednosti u strateškom jeziku (Wicker, 2021). No, umjetni je pristup nesavršen i ne može zamijeniti intuiciju ljudskog uma jer se, u doslovnom smislu, strateško promišljanje (i planiranje) ne može naučiti. No, ono što povezuje stratešku kulturu i algoritme u području obrade prirodnog jezika (*Natural Language Processing*) stanoviti je obrazac (naročito vidljiv u strateškoj kulturi koji AI može prepoznati i usvojiti, ali i biti zbog toga pristran (*biased*)).

Organizacijska kultura – pristup strategiji u cjelini. Na provedbu strategije (njezinu implementaciju) značajan utjecaj ima kultura organizacije. Ovdje, s obzirom na razinu važnosti strateških dokumenata o kojima je riječ, govorimo o organizacijskoj kulturi vlade i ministarstava ključnih za oblikovanje i odlučivanje u području nacionalne obrane i sigurnosti. Moglo bi se reći da ta kultura ponajviše obilježava početak i kraj strategijskog ciklusa. U ovom aspektu, organizacijska kultura utječe na to koliko je neki akter odlučan, posvećen i kako prati provedbu strategije. Peteru Druckeru pripisana je izreka: „Kultura⁹ pojede strategiju za doručak,“ koja ukazuje na snagu kulture/mentaliteta i zapravo nadjačava dobre strane strategije putem otpora i trenja.

Strateška kultura je, slikovito rečeno, ono što strategijama udahnuje život jer ih ona oblikuje, ali organizacijska kultura im mora osigurati održivost. Mintzberg (1994) tvrdi, parafrazirajući riječi sociologa Philipa Selznicka,¹⁰ da strategije dobivaju vrijednost samo kada im predani ljudi ulijevaju energiju. Organizacijska kultura tijela (organizacijskih cjelina) na strateškoj razini odlučivanja važan je čimbenik za oblikovanje atmosfere (radnog okružja) u kojem se prioritizira razvoj strategija i ambicija njihove provedbe. Pitanje „Trebaju li nam strategija?“ te svjesnost o potrebi izrade strategije i odlučnost da se tom naporu posvete resursi su, moglo bi se reći, nulti korak, odnosno preduvjet za izradu strategije.

Jedno od obilježja organizacijske kulture jest i periodičnost u izradi i objavljivanju strategija. Neke države, a SAD je po tome posebno prepoznatljiv, uspostavile su tradiciju u kojoj svaka nova administracija u Bijeloj kući donosi novu strategiju nacionalne sigurnosti. Takav pristup svakako ima svoju logiku i vrijednost, no pravi smisao strategije je da definira ciljeve, načine i sredstva (trenutno uobičajena metodologija) u odnosu na sadašnje i očekivano sigurnosno okružje. Ako bi se to okružje značajnije promijenilo, trebalo bi ažurirati i strategiju. U Republici Hrvatskoj prva i do sada jedina Vojna strategija usvojena je i objavljena 2003. godine. Trend je razvoja strategija nacionalne sigurnosti, iz kojih se deriviraju ulazni elementi za obrambeno planiranje.

Koliko neke organizacije prepoznaju važnost kulture za uspjeh strategije pokazuje i primjer Strategije znanosti i tehnologije Ministarstva obrane

⁹ U našem rječniku primjereniji izraz za (organizacijsku) kulturu je mentalitet, što je pak bliže engleskoj riječi *mindset*. No, u engleskom rječniku *mindset* je vezan uz pojedinca, a kultura uz skupinu.

¹⁰ Mintzberg (1994) se referira na Selznick (1957) *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.

Ujedinjenog Kraljevstva (UK MoD, 2020). Ta strategija naglašava nužnost iskorištenja punog potencijala organizacije obrane za uspjeh njezine implementacije. Može se, generalno, reći da je prepoznata važnost izgradnje i njegovanja jedne kolaborativne, visokotehnološki upotporene organizacijske kulture kao ključnog faktora da se protivnik nadjača i nadmudri. Dokument, naime, naglašava da svaki dio obrambene organizacije mora biti opismenjen za korištenje usluga znanosti i tehnologije te prema tom korištenju ne osjećati otpor. Kako bi se takva atmosfera osigurala, prepoznata je potrebna razvoja i održanja potrebnih vještina (*skills*) osoblja te razvijanja prikladnih pristupa za izgradnju takve organizacijske kulture. U dokumentu je, nadalje, naglašena potreba i odlučnost za investiranje u osoblje kao ključnom faktorom iskorištenja novih sposobnosti za postizanje najboljih učinaka. No, pokazalo se i da države s neusporedivo dužom tradicijom i većim povjerenjem u strateško planiranje imaju problema s izradom i provedbom strategija. Neke države čak i namjerno ne nazivaju svoje dokumente istog ranga strategijama (Bijela knjiga i sl.).

U današnje vrijeme, strategije se i u vojnim i u civilnim organizacijama realiziraju putem planova. U području obrane to je takozvano obrambeno planiranje koje ima zadaću pretvoriti strategiju u opipljive ciljeve, dakle (vojne) snage i obrambene sposobnosti.

No, problem je u tome što planiranje, u pravilu, predstavlja proračunski stil (*calculating style*) upravljanja, a ne stil predanosti (*committing style*). Menadžeri koji rukovode predanim stilom uključuju ljude u putovanje. Oni vode na takav način da svi na putovanju pomažu u oblikovanju njegova smjera. Kao rezultat, na tom putu se neizbježno gradi entuzijizam. S druge strane, oni koji rukovode proračunskim stilom izračunavaju što grupa mora učiniti da bi tamo stigla bez brige o preferencijama članova (Mintzberg, 1994).

Ova slijednost (Strategija nacionalne sigurnosti izvor je smjernica za Strategiju obrane, a ova za Vojnu strategiju) dio je taksonomije obrambenog planiranja i ta slijednost u objavljivanju ima svoju logiku. No, nakon 2003. godine proces obnavljanja strategija nije nastavljen, čak ni kad je Republika Hrvatska postala članica NATO-a i kasnije EU-a.

Dokumenti iz područja obrane kojima navedene strategije trebaju biti izvorište tako su ostale bez strateškog okvira ili, bolje rečeno, krova. Primjer je „Dugoročni plan razvoja oružanih snaga za razdoblje od 2015. do 2024. godine“ objavljen kao nacrt 2014. godine koji u nedostatku smjernica u uvodu artikulira „Sigurnosni strateški okvir“. Iznimka koju predstavlja izrada i donošenje Strategije nacionalne sigurnosti (SNS) iz 2017. više je

rezultat entuzijazma i ambicije Damira Krstičevića, tadašnjeg potpredsjednika Vlade i ministra obrane, koja iznosi temeljne smjernice za izradu novog dokumenta nego nacionalnog konsenzusa. Krstičević posebno naglašava potrebu da nova Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske mora definirati i razvoj sustava domovinske sigurnosti kao jedan od odgovora na sigurnosne ugroze i rizike. Ta je smjernica najznačajnije odredila dokument u konceptualnom smislu definiravši ga kao temeljno institucionalni, a ne operativni koncept (o konceptima v. Schmitt, 2002). Strategija je donesena osam mjeseci nakon službenog pokretanja izrade i ta se činjenica može smatrati svojevrsnim rekordom, uzevši u obzir neuspjeh pokušaja iz 2010. i 2012. godine. Treba napomenuti i činjenicu da je nositelj izrade SNS-a iz 2017. godine bilo Ministarstvo obrane, dok je to u prethodnim slučajevima bilo Ministarstvo vanjskih poslova. Ta je činjenica, po svoj prilici, dodatno olakšala cjelokupno usmjeravanje i dinamiku rada na dokumentu čiji je glavni promotor bio upravo ministar obrane. Osobni angažman ministra Krstičevića na senzibiliziranju javnosti, ministarstava i tijela Vlade Republike Hrvatske te političkih stranaka o potrebi i smjeru izrade SNS-a zasigurno je jedan od najvažnijih faktora uspješnosti realizacije rada na dokumentu. Treba napomenuti da, za razliku od temeljnih dokumenta iz područja obrane koje, barem općenito, opisuje Zakon o obrani, Strategiju nacionalne sigurnosti definira samo Ustav Republike Hrvatske u točki 81. u smislu nadležnosti donošenja koja je dana Hrvatskom saboru.

3.3. Uvjerljivost

Današnje strategije oblikovane su procesima koji ih proizvode. Prvi kriterij za procjenu kvalitete strategije jest način na koji komunicira (artikulira) ciljeve, načine i sredstva, odnosno, kako je napisana, uključujući strukturu, metodologiju, teme, provedene analize, ulogu resursa i sl. Moglo bi se reći da je važno pitanje i koliko je uvjerljiva ili, čak, koliko inspirira. No, još važnije, dobro osmišljena i napisana strategija omogućuje donositeljima odluka razumjeti političko, sigurnosno i proračunsko okruženje u kojem trebaju donositi odluke, identificirati izbore za svoju organizaciju, vagati rizike, prilike i kompromise te (u tom okviru) odrediti najbolji način za kretanje svoje organizacije naprijed.

Matešić (2021) ističe da strategije koje donosi Vlada Republike Hrvatske ona čita „niskih očekivanja“, a za Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. navodi kako se autori nisu potrudili objasniti „kako

će Strategija doprinijeti ostvarenju 17 ciljeva održivog razvoja te koji su pokazatelji kojima će se pratiti ta provedba“.

Kritike usmjerene na sadržaj strategija mogu se ilustrirati na primjeru Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. Kritike se odnose, uglavnom, na predimenzionirane ciljeve i preslabo argumentirane načine dostizanja ciljeva te sredstva (najčešće financije). U analizi te strategije, Puhovski (2021) čak koristi vojnu terminologiju kada naglašava da „u Hrvatskoj uopće nema rasprava o taktičkoj razini bilo kojega tipa postupanja, dok se strategije nemilice (re)produciraju – i ostaju nerealizirane, dobrim dijelom baš zbog toga što se ne izvode do razine na kojoj bi se taktički nastavljalo.“ Navedeno rezultira time da takve strategije mogu biti tretirane „samo kao teorijski tekstovi (najčešće nedomišljeno utopijske provenijencije)“.

4. Zaključak

Strategije se rade, prije svega, jer su resursi ograničeni, okružje kompetitivno ili opasno te je budućnost poželjno oblikovati. Sva strateška razmišljanja stoga proizlaze iz neizbježne stvarnosti ograničenih resursa. Dodatni izazov leži i u tome da strategija priprema organizaciju (u području sigurnosti to su strategija nacionalne sigurnosti i strategija obrane koje su u potpori provedbe obrambene funkcije države) za budućnost u kojoj se izazovi, prijetnje, prilike i slabosti mogu samo pretpostaviti.

Strategija se, stoga, nudi kao alat za oblikovanje puta prema inherentno apstraktnom. Prilikom izrade strategije ključno je anticipiranje okružja i procjena rizika za one koji strategiju donose kako bi se s izazovima mogli nositi te ostvariti interese i ciljeve definirane u sigurnosnim i obrambenim politikama i strategijama. No, neizvjesna budućnost prema kojoj se organizacija kreće uzrokuje trenje. Ono je to veće što su okolnosti drukčije od pretpostavljenih. U poslovanju to može rezultirati neučinkovitošću, financijskim gubitkom i bankrotom, a u području nacionalne sigurnosti to se može odnositi na gubitak suvereniteta, teritorija, ljudskih života, uništenje ili oštećenje ključne infrastrukture i sl.

Gray (2016, str. 64) sugerira da dovoljno dobra politika (*policy*) i strategija uvijek trebaju biti shvaćene kao „posao u tijeku“, barem u nešto skromnijoj mjeri. Jer, strategija je proces stalne prilagodbe promjenjivim uvjetima i okolnostima u svijetu u kojem dominiraju slučajnost, neizvjesnost i neodređenost (Murray & Grimsley, 1994).

Za strategiju je poželjno i da bude inspirativna i uvjerljiva. Strategija nije dokument koji bi se trebao izradivati samo forme radi, nego promišljen vodič za prilagodbu organizacije (države, društva i institucija) i njezinih sposobnosti odgovora promjenjivim okolnostima okružja. Nadalje, ukoliko je strategija metodološki organizirana oko ciljeva, načina i sredstava, poželjno je da ovi parametri budu transparentni i mjerljivi. Isto tako, cijeli proces implementacije strategije treba biti dovoljno fleksibilan kako bi amortizirao novonastale okolnosti kao rezultat promijenjenih temeljnih pretpostavki.

Literatura

- Barcott, R. (2010, October). The strategic corporal. *Harvard Business Review*. Dostupno na <https://hbr.org/2010/10/the-strategic-corporal>
- Baumard, P. (2012). *Le vide stratégique [The strategic void]*. Paris, France: CNRS Éditions.
- Bernardo Faria, B.J.J. Fanatics (2022). *MIKE TYSON – Everybody has a plan until they get punched in the face* [video]. Youtube.com, <https://www.youtube.com/watch?v=3QRVEL05BCQ>
- Courtney, H., Kirkland, J., & Viguierie, P. (1997, November–December). Strategy under uncertainty. *Harvard Business Review*. Dostupno na <https://hbr.org/1997/11/strategy-under-uncertainty>
- Coutau-Bégarie, H. (2008). *Traité de stratégie*, 5e édition [*Treatise of strategy*, 5 edition]. Paris, France: Economica, <https://doi.org/10.3917/strat.089.0005>
- Dewar, J. (2002). *Assumption-based planning: A tool for reducing avoidable surprises* (RAND Studies in Policy Analysis). California, USA: Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511606472>
- Eccles, H. E. (1962). Logistics and strategy: A lecture delivered at the Naval War College. *Naval War College Review*, 14(6), 15–31.
- Freedman, L. (2014). *Classical military strategy*. Lecture at 65th annual current strategy forum, U.S. Naval War College in Newport, Rhode Island, June 17, 2014, [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=wKRSKh888go&feature=youtu.be>
- Gessen, M. (2022, November). Why Vladimir Putin would use nuclear weapons in Ukraine. *New Yorker*. Dostupno na <https://www.newyorker.com/news/our-columnists/why-vladimir-putin-would-use-nuclear-weapons-in-ukraine>
- Gray, C. S. (1986). *Nuclear strategy and national style*. Cambridge, Massachusetts: Hamilton Press.
- Gray, C. S. (1999). *Modern strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, C. S. (2013). *Perspectives on strategy*. Oxford: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199674275.001.0001>
- Gray, C. S. (2016). *Strategy and politics*. New York, USA: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315882413>

- Izješće o provedbi Strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. Hrvatski sabor. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2019/138%20sjednica%20VRH/138%20-%203.pdf>
- Johnston, A. I. (2023) Caveat emptor: The pros and cons of strategic culture as an analytical concept. [Presentation] Harvard University. Dostupno na https://nsiteam.com/social/smaspeakerseries_12april2023/
- Longhurst, K. (2000) The concept of strategic culture. In: G. Kummel & A. D. Prufert (Eds.), *Military sociology: The richness of a discipline* (pp. 301–310). Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Lykke, A. F. (1989). Defining military strategy = E + W + M. *Military Review*, 69(5), 2–8.
- Matešić, M. (2021). Zašto je Nacionalna razvojna strategija – razočaranje. *Energetika-net*. Dostupno na <http://www.energetika-net.com/u-fokusu/res-publica/zasto-je-nacionalna-razvojna-strategija-razocaranje-31821>
- Mintzberg, H. (1994). The fall and rise of strategic planning. *Harvard Business Review*, 1994(72), 107–114.
- Mirošević, H. (2012). *Analiza razvojnih dokumenata Republike Hrvatske*. Radni materijali. EIZ-WP-1205. Ekonomski institut, Zagreb. Dostupno na <https://core.ac.uk/download/pdf/197831199.pdf>
- Moens, B. (2022, March). Ukraine presses the EU to get real about trading with the enemy. *Politico.eu*. Dostupno na <https://www.politico.eu/article/ukraine-geopolitics-in-eu-trade-china-russia/>
- Moltke, H. K. B. (1890). „Über Strategie“. In: *Kriegsgeschichtliche Einzelschriften*, Svezak 13, (pp. 1–98). Berlin, Germany: Mittler & Sohn. Dostupno na https://archive.org/details/bub_gb_hSA7AAAAYAAJ/page/n5/mode/2up
- Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. Narodne novine 13/2021.
- NATO (2009). *Multiple futures project: Navigating towards 2030*. Norfolk, VA: NATO Allied Command Transformation.
- NATO (2022). *NATO 2022 strategic concept*. Bruxelles, Belgium: North Atlantic Treaty Organization.
- NATO ACT (2022). Anticipating the future: 20 minutes versus 20 years. *International Policy Digest*. Dostupno na <https://intpolicydigest.org/the-platform/anticipating-the-future-20-minutes-versus-20-years/>
- NATO ACT (2023) Alternative Analysis. NATO Allied Command Transformation. Dostupno na <https://www.act.nato.int/activities/alternative-analysis/>
- POTUS (2017). *National security strategy of the United States of America*. President of the United States of America. Trump White House Archives. Dostupno na <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- Puhovski, Ž. (2021, siječanj). Kultiviranjem sukoba interesa do zajedničkoga interesa (teze za taktički pristup nacionalnoj strategiji razvoja). *Ideje.hr*, <https://ideje.hr/kultiviranjem-sukoba-interesa-do-zajednickoga-interesa-prethodne-teze-za-takticki-pristup-nacionalnoj-strategiji-razvoja/>

- Rosinski, H. (2006). *La structure de la stratégie* [The structure of the strategy]. Paris, France: ISC-Economica. Bibliothèque stratégique.
- Schmitt, J. F. (2002). *A practical guide for developing and writing military concepts*. McLean, USA: Hicks & Associates, Inc.
- Smiljanić, D. (2020). Perspektiva evolucije strategija obrane i nacionalne sigurnosti nakon pandemije koronavirusa. *Strategos*, 4(1), 115–129.
- Snyder, J. (1977). *The Soviet strategic culture: Implications for limited nuclear options*. A Project AIR FORCE report prepared for the United States Air Force R-2154-AF.
- Stolberg, A. (2012). *How nation-states craft national security strategy documents*. Carlisle, PA, USA, U.S.: Army War College, Strategic Studies Institute Monograph.
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Narodne novine 33/2002
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Narodne novine 73/2017.
- Tammen, J. W. (2021, July). NATO's warfighting capstone concept: Anticipating the changing character of war. *NATO Review*. Dostupno na <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/07/09/natos-warfighting-capstone-concept-anticipating-the-changing-character-of-war/index.html>
- Tzu, S. (2011). *The art of war: Complete texts and commentaries*. (T. F. Cleary, Trans.). Boston & London: Shambhala.
- UK MoD (2020). *MOD Science and Technology Strategy 2020*. UK Ministry of Defence (MOD) Crown.
- Virilio, P. (1977). *Speed and Politics*. Paris, France: Semiotexte.
- Vizek, M. (2020, studeni). *Nacionalna razvojna strategija, od koje smo već dobili zapetljaj crijeva, kao da je preuzeta iz neoliberalnog priručnika na steroidima. Srećom, strategije su kod nas jedno, a stvarnost nešto drugo*. Tportal.hr. Dostupno na <https://www.tportal.hr/komentari/clanak/nacionalna-razvojna-strategija-od-koje-smo-vec-dobili-zapetljaj-crijeva-kao-da-je-preuzeta-iz-neoliberalnog-prirucnika-na-steroidima-srecom-strategije-su-kod-nas-jedno-a-stvarnost-nesto-drugo-foto-20201120>
- Wicker, E. (2021, April). Strategy in the artificial age: Observations from teaching an AI to write a U.S. National Security Strategy. *War on the rocks*. Dostupno na <https://warontherocks.com/2021/04/strategy-in-the-artificial-age-observations-from-teaching-an-ai-to-write-a-u-s-national-security-strategy/>

Pravni izvori

Zakon o obrani, Narodne novine 73/2013.

FACTORS AFFECTING THE RELEVANCE OF NATIONAL SECURITY AND DEFENCE STRATEGIES

Summary

A series of risks can make a strategy irrelevant, even if the process of strategic management of its creation (methodology) has been carried out successfully because each phase in strategy's life cycle is marked by specific vulnerabilities and exposed to a series of obstacles. Strategies adopted in the national security and defence field are associated with many risks that can affect their relevance and effectiveness, especially considering the complexity of the security environment and the occurrence of "strategic shocks" due to difficulty to realistically anticipate challenges and threats. By "strategy", we primarily mean a document that an organisation (company or public administration body) develops to direct its activities and resources towards specific goals. The article analyses the factors that can negatively affect the "success" of such an articulated strategy. Consideration of these factors includes methodological (objective) and cultural (subjective) aspects of the approach to strategy development and implementation. These risks are analysed within three groups of factors. The first are the influencing factors (disruptors) associated with the phases of the strategy's life cycle, followed by the risks of the strategy's success in the context of the test of time and measures to mitigate them. In the end, the "persuasiveness" of the strategy is analysed as a quality necessary for the document so that those who need to implement it accept it as purposeful and meaningful and advocate for its implementation. Dynamics of the environment, especially the security one, could suggest the excessive need to develop strategies, mainly because the future is impossible to predict. However, the article's conclusion suggests the need to create strategies, despite the risks that affect its relevance, and the necessity of introducing "shock absorbers", which will ensure the flexibility and thus the "survivability" of the strategy. It is recommended that organisations that make strategies establish better mechanisms for monitoring the implementation of the strategy to ensure their active application and adaptation to unforeseen changes and shocks. Institutional support and political will are critical for successfully implementing and applying strategic documents.

Keywords: strategy, security, national security strategy, strategic shock