
Vladislav HINŠT

PPBS
KAO OKVIR
USPOSTAVLJANJA
DEMOKRATSKOG
NADZORA
ORUŽANIH
SNAGA

“Dvije zemlje mogu imati isto ustrojstvo institucija i istu mješavinu individualnih motivacija, a ipak se jedna može gušiti u korupciji dok u drugoj korupcije uopće nema. Ono što nam može izgledati kao motivacija općim dobrom, može biti samo ponašanje u skladu s općim dobrom, a motivirano vlastitim interesom, u jednoj ravnoteži u kojoj se isplati biti pošten.”

(Jon Elster: *Uvod u društvene znanosti*, str. 186)

UVOD

Pomalo u sjeni konačnog ulaska Republike Hrvatske u NATO i političke dimenzije (*politics*) borbe za ostvarenje toga strateškog cilja, ostala je ne manje značajna *policy* dimenzija koja je uključivala sadržaj obrambenih reformi i njihovu komplementarnost s nizom drugih društvenih reformi.

Okvirni dokument Partnerstva za mir (*Partnership for Peace: Framework Document*) usvojen na ministarskom sastanku NATO saveza u Brüsselsu 10.-11. siječnja 1994. označio je promišljen i sustavan pristup uspostavljanju i razvoju vojne suradnje između tog saveza i partnerskih država. Prva dva temeljna cilja suradnje država potpisnica s NATO savezom odnosila su se na uvođenje transparentnosti nacionalnoga obrambenog planiranja i budžetiranja te na uspostavljanje demokratskog nadzora oružanih snaga. Druga tri cilja, od njih ukupno pet, specifično su vojne prirode. Usvajanjem tog dokumenta u velikoj je mjeri određen dnevni red obrambenih reformi u tranzicijskim državama. Dotadašnji naponi bili su fokusirani na institucionalne promjene u političkim sustavima koje su trebale omogućiti reformiranje civilno-vojnih odnosa te na već započet dekrementalizam u smanjenju obrambenih proračuna. Neujednačeni rezultati u počecima obrambenih reformi i neuspjeh gospodarskih reformi utemeljenih na

Washingtonskom konsenzusu u značajnoj su mjeri usporili demokratsku konsolidaciju država u tranziciji. Istodobno, promoviranjem Partnerstva za mir postalo je jasno da ključni čimbenik obrambenih reformi postaju institucije. Kao poveznica ta dva cilja preporučeno je uvođenje PPBS-a – Sustava za planiranje programiranja, izradu i izvršenje proračuna (*Planning, Programming and Budgeting System*), odnosno razvoj vlastitih inačica takva sustava utemeljenog na načelima PPBS-a kao alata za racionalno upravljanje obrambenim resursima. *Policy* transfer takvog pristupa planiranju obrane, a onda i obrambenog proračuna, u tranzicijskim državama omogućio je uspostavljanje demokratskog nadzora oružanih snaga izgrađujući tako civilno-vojne odnose primjerene liberalnim demokracijama i stvarajući pretpostavke za transparentnost obrambenog planiranja i budžetiranja. Ne mali broj tranzicijskih država pri tom je slijedio preporučene obrasce preslikavajući PPBS, izvorno razvijen u SAD-u, u svoja ministarstva obrane i oružane snage.

Pritom, dva netipična slučaja odnose se na Hrvatsku i Sloveniju. Republika Hrvatska je silno željela postati članicom Partnerstva za mir odmah nakon njegova institucionaliziranja, ali su rat i nemogućnost kontrole državnog teritorija uslijed postojanja okupiranih područja i embargo ne samo na uvoz naoružanja i vojne opreme, već i svaku vojnu pomoć i suradnju predstavljali ozbiljnu zapreku. Istodobno, rat je doprinosa demokratskom deficitu, naročito u civilno-vojnim odnosima. Republika Slovenija, koja je postala članicom Partnerstva za mir, kao prva od bivših jugoslavenskih republika, nije bila opterećena hiperdimenzioniranim obrambenim sektorom.

U potrazi za odgovarajućim politološkim pristupom koji bi usporedio ta dva svakako zanimljiva slučaja, novi institucionalizam, čini se, pruža najveću eksplanatornu moć.

NOVI INSTITUCIONALIZAM KAO PRISTUP ISTRAŽIVANJU

Novi institucionalizam i javne politike

Novi institucionalizam kao recentni pristup u objašnjavanju javnih politika predstavlja teorijsko-analitički postupak kojim se izravno analizira i rangira utjecaj domaćih i međunarodnih čimbenika te ih se empirijski provjerava. U literaturi se o toj metodologijskoj poziciji postupno uspostavlja konsenzus. Parsons, koji govori o političkom institucionalizmu, smatra ga ključnim pristupom u analizi odlučivanja o javnim politikama (Parsons, 1995.). On

pokazuje da politički institucionalizam analizira institucije u kontekstu odnosa države i društva, a osobito razmatra one institucionalne čimbenike koji presudno utječu na ključne aktere i kvalitetu njihovih odluka. Britanski politolog Peter Hall definira institucionalnu analizu kao prepoznavanje institucionalnih odnosa, formalnih i neformalnih unutar društva i države (Hall i Taylor, 1996.). Sve u svemu, novi institucionalizam smatra se jednim od glavnih ekonomskih i političkih pristupa proučavanju javnih politika. Kako bi se pokazala njegova pozicioniranost, shodno jedinici analize u odnosu na druge opće teorijske pristupe, treba se osvrnuti na Sliku 1.

Slika 1.

TAKSONOMIJA OPĆIH PRISTUPA POLITIČKIM FENOMENIMA			
Metoda teorijske konstrukcije			
		Deduktivne	Induktivne
TEMELJNA	Pojedinci	<i>Javni izbor</i>	<i>Ekonomija blagostanja</i>
JEDINICA	Skupine	<i>Marksizam</i>	<i>Pluralizam/Korporativizam</i>
ANALIZE	Institucije	<i>Neoinstitucionalizam</i>	<i>Statizam</i>

Izvor: Howlet i Ramessh, 1995., 19

Novi institucionalizam kao treći deduktivni pristup prepoznaje ograničenja teorija utemeljenih na pojedincu i skupinama u proučavanju političkih fenomena. Temeljna jedinica analize su institucije u odnosu na “transakcije” između pojedinaca, određene ograničenjima institucija. Institucije su rezultat ljudskog ponašanja, one su ishodi svrhovitih akcija pojedinaca. Neoinstitucionalni pogled razmatra dva tipa društvenih organizacija koje minimaliziraju transakcijske troškove. To su tržište i hijerarhija, odnosno birokracija. Ulogu birokracije treba promatrati unutar političke arene kao samo jednog od aktera. Institucije su značajne jer omogućuju pojavu i legitimitet političkih aktera, ujedno osiguravajući konzistentna pravila ponašanja. Neoinstitucionalna analiza orijentirana je na analizu pojedinaca i skupina u *policy* procesu, a *policy* preferencije i kapaciteti često se sagledavaju u kontekstu društva u koji je država uklopljena.

Uvijek se može, naravno, javiti dilema: novi institucionalizam – stari institucionalizam. Stari institucionalizam u ovom konkretnom slučaju orijentirao bi se na usporedbe zakonskog okvira obrane i planiranja proračuna. Ako se ustraje na formalnim strukturama, uvođenje PPBS-a promatralo bi se isključivo kao pokušaj implementacije racio-

nalnog pristupa proračuna, a istodobno neizgrađenost i nepostojanje institucija za prihvat takva alata ne bi mogli biti odgovarajuće interpretirani.

Civilno-vojni odnosi osobito su pogodni za propitivanje s aspekta novog institucionalizma, s obzirom na već ranije razvijene pristupe toj tematici koji sadrže neke njegove elemente (Bland, 2001.). Izazovi neoinstitucionalističkog pristupa javnim politikama u usporedbi sa starim institucionalizmom najbolje se mogu osvijetliti putem točaka razilaženja i prikaza njihova kretanja uzduž šest analitičkih kontinuuma (Marsh i Stoker, 2005.):

a) od fokusiranja na organizacije do fokusiranja na pravila – u toj je točki upravo istaknut primjer jednoga obrambenog resora. Umjesto usmjerenosti na Ministarstvo obrane Velike Britanije kao jednu instituciju vjerojatnije je da će novi institucionalisti tamo proučavati, npr. odlučivanje, proračunske procedure ili postupke nabave. (...) Institucionalna dinamika Ministarstva obrane Velike Britanije najbolje se može razumjeti proučavanjem određene kombinacije njegovih institucija na koje utječu pravila koja karakteriziraju šire vladavinske, pravne i financijske sustave (Marsh i Stoker, 2005.). Stoga se ovo istraživanje posve uklapa u neoinstitucionalistički pristup;

b) od formalne do neformalne koncepcija institucija – neformalna je pravila daleko teže istraživati, ali ona su jednako važna za oblikovanje pojedinih politika kao i same formalne procedure, štoviše, neformalna pravila nerijetko mogu nadjačati formalna pravila;

c) od statičke do dinamičke koncepcije institucija – institucionalna stabilnost ostvaruje se ljudskim djelovanjem, institucije moraju odgovarati na signale iz okruženja, institucije su procesi, a ne “stvari”;

d) od prikriivenih vrijednosti do vrijednosno kritičkog stava – mora postojati neki relativno zajednički skup vrijednosti da bi poticaji mogli podjednako dobro djelovati na sve sudionike; taj se stav itekako potvrdio u razvoju hrvatskoga obrambenog planiranja, ali i uključivanje ili isključivanje pojedinih aktera i izbor instrumenata nije bio vrijednosno neutralan nego upravo kontekstualno uspostavljen;

e) od holističke do neagregirane koncepcije institucija – nasuprot “starim” institucionalistima koji su nastojali opisati i usporediti cijele sustave vlasti, novi se institucionalisti usmjeravaju na institucije kao sastavne dijelove političkog života: izborne sustave, porezne sustave, sustave održavanja, odlučivanje o kabinetu, mehanizme donošenja proračuna i stvaranja politika, odnose unutar vlade ili ugovaranje pravila, navodi Lowndes (Peters, 1999.);

f) od neovisnosti do uklopljenosti – u toj završnoj točki već se može posve iskristalizirati i precizniji istraživački neoinstitucionalistički pristup (kada bismo poduzimali daljnja istraživanja) – historijski institucionalizam. Institucije stvorene u hrvatskom obrambenom resoru rezultat su snažne uklopljenosti u prostor i vrijeme, ni jedna institucija koja bi pokušala ignorirati značajke prostora i vremena nije se mogla uklopiti u hrvatski obrambeni kontekst. Historijski institucionalizam upravo je orijentiran na proučavanje utjecaja institucionalnih izbora u ranim fazama određenih javnih politika koji kasnije ograničavaju buduće odluke i uspostavljaju ovisnost o prijedenuom putu. Slučaj hrvatske obrambene politike i planiranja sasvim se uklapa u te odrednice.

Northova teorija institucija

Prethodno izloženo, novo promišljanje institucija u ekonomskoj teoriji uslijedilo je sedamdesetih i osamdesetih godina. Razlikovanje uloge formalnih i neformalnih institucija, interakcija ekonomskog sustava i ponašanja ljudi, uvođenje kategorije transakcijskih troškova – sva su ta pitanja utjecala na oblikovanje nove isprva ekonomske, a onda i politološke teorije institucija.

Douglass C. North nastojao je djelom “Institucije, institucionalna promjena i ekonomska uspješnost” izgraditi cjelovitu teoriju institucija. “Institucije su pravila ponašanja u određenom društvu ili, formalnije rečeno, ograničenja koja je čovjek iznašao kako bi oblikovao ljudske interakcije” (North, 2003., 13). Umjesto uobičajenog poistovjećivanja institucija i organizacija North uvodi distinkciju između institucija i organizacija. Organizacije također strukturiraju ljudske odnose. “Organizacije uključuju politička tijela (političke stranke, senat, gradsko vijeće, regulacijske agencije), ekonomska tijela (tvrtke, sindikate, obiteljske farme, zadruga) i društvene organizacije (škole, sveučilišta, obrazovne centre)” (North, 2003., 15). Institucionalni okvir presudno će djelovati na održanje i razvoj organizacija, a one će povratno djelovati i na njihovu permanentnu promjenu.

North ne glorificira institucije niti ih poistovjećuje s učinkovitošću. “Institucije ili točnije rečeno formalna pravila stvorene su kako bi služile interesima onih koji imaju pregovaračku moć da smisle i nametnu nova pravila” (North, 2003., 30).

North kaže: “Moja teorija institucija sazdana je od teorije ljudskog ponašanja i teorije transakcijskih troškova” (2003., 44). S obzirom na to da su institucije tvorevine čo-

vječanstva koje upravo ljudi mijenjaju i razvijaju, potrebno je poći od pojedinca. Da bi oblikovao teoriju institucija, North smatra da je nužno pomiriti razlike između ekonomije i drugih društvenih znanosti, a... ključni korak prema objedinjavanju cjelokupnog istraživanja na području društvenih znanosti je integriranje individualnih izbora s ograničenjima koje institucije nameću našem izboru” (North, 2003., 16). U članku *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions* North uz pomoć kognitivne psihologije uvodi kategoriju mentalnih modela. “Mentalni modeli su unutarnje predodžbe pomoću kojih pojedinci kognitivnim sustavima interpretiraju okruženje, a institucije su eksterni mehanizmi pomoću kojih pojedinci kreiraju, strukturiraju i uređuju okruženje” (Denzau i North, 1994., 4). Mentalni modeli kao način pogleda na svijet i interpretiranja istog predstavljaju okvir za kognitivne procese ljudskog razuma. Ti mentalni modeli dijelom su rezultat kulture, odnosno prenošenja znanja, vrijednosti i normi unutar generacija, ovisne o značajkama različitih društava. Stoga postoje velike razlike u mentalnim modelima i načinima interpretacije svijeta. U takvim uvjetima informacije na temelju kojih se donose odluke su nepotpune, a mentalni kapaciteti pojedinca su ograničeni, tako da ideologije dobivaju značajnu ulogu. Prema Northu, u kontekstu takva razvoja institucionalne teorije, ideologije postaju zajednički okviri za mentalne modele koje skupine pojedinaca posjeduju te koji im omogućuju interpretaciju vlastitog okruženja tako i uputu kako bi ono trebalo biti uređeno” (Denzau i North, 1994., 4). Upravo ideologije omogućuju djelovanje i odlučivanje u uvjetima visoke neizvjesnosti (Vanderberg, 2002., 224). Stoga North oblikuje i definiciju ideologije pod utjecajem Simonove ograničene racionalnosti i kognitivne psihologije: “Pod ideologijom podrazumijevam subjektivne percepcije (modele, teorije) kojima svi ljudi objašnjavaju svijet što ih okružuje” (North, 2003., 40).

Uobičajeno vlada predodžba da u suvremenom zapadnom svijetu ključnu ulogu u uređenju ekonomije i ljudskog djelovanja općenito imaju formalni zakoni i vlasnička prava. Formalna pravila čine ipak manji, svakako važan dio ukupnih ograničenja u ljudskim interakcijama. U svakodnevnoj međuljudskoj komunikaciji, u privatnoj i poslovnoj sferi, primat imaju pravila i norme ponašanja te općeprihvaćeni način ophođenja. Značaj neformalnih ograničenja “vidi se po tomu što ista formalna pravila i/ili ustavi koji se donose u različitim društvima rezultiraju različitim ishodima” (North, 2003., 55). Neformalna ograničenja proistječu iz društveno prenesenih informacija, a predstavljaju nasljeđe koje se naziva kulturom. I pojam kul-

ture North će definirati pod utjecajem kognitivne psihologije: “Kulturu možemo definirati kao “prenošenje znanja, vrijednosti i drugih čimbenika koji utječu na ponašanje s jednog naraštaja na drugi, i to učenjem i oponašanjem. Kultura osigurava na jeziku utemeljen pojmovni okvir za kodiranje i tumačenje informacija koje se osjetima prenose do mozga” (North, 2003., 56). Takvim pristupom neformalna ograničenja osiguravaju kontinuitet u dugotrajnim, a nerijetko i radikalnim društvenim promjenama.

Razvoj društva, a posebno hijerarhijskih sustava, nametao je potrebu za formalizacijom ograničenja. “Formalna pravila uključuju politička (i sudska) pravila, ekonomska pravila i ugovore” (North, 2003., 68). Politička pravila uređuju hijerarhijsku strukturu države, strukturu odlučivanja te transparentnost u određivanju dnevnog reda. Da bi se ostvarile uspješne reforme, nužne su promjene institucija u cijelosti, i formalnih pravila, i neformalnih normi, jer će mentalni modeli sudionika oblikovati izbore.

Teorija transakcijskih troškova je nakon teorije ljudskog ponašanja druga sastavnica Northove teorije institucija. “Visoka cijena informacija ključna je za transakcijske troškove, koji se sastoje od troškova mjerenja vrijednih svojstava onoga što se razmjenjuje, troškova zaštite prava i reda te provedbe sporazuma” (North, 2003., 44).

POLICY TRANSFER U PODRUČJU OBRANE

Istraživanje inovacija u javnim politikama osobito je važno za istraživanje problema transfera javnih politika (*policy transfer*), koji se odnosi na proces u kojem se prenosi znanje o nekoj politici u nekom vremenu i/ili na nekom drugom mjestu. Oblici prenošenja politika dobili su u suvremenoj literaturi iz javnih politika sasvim precizne nazive širenja politika (*policy diffusion*), učenja o politikama (*policy learning*) i izvlačenja pouka vezanih uz primjenu politika (*lesson drawing*) (Castles i Petak, 2007.).

Prvi oblik odnosi se na diseminaciju koncepata i okvira za provođenje javnih politika što ih daju pojedine međunarodne organizacije poput Svjetske banke i OECD-a ili pak integracije poput Europske Unije. Učenje o politikama vidi pak u sustavnom izučavanju politika temeljnu odrednicu inovacija i promjena u politikama koje se trenutačno provode, dok se izvlačenje pouka uz primjenu politika odnosi na specifičan način oblikovanja politika u kojem se njihovi kreatori služe iskustvima vezanim uz dobre i loše strane u provođenju takvih politika na nekom drugom mjestu i/ili u nekom drugom vremenu.

Aktivno sudjelovanje u Partnerstvu za mir i procesima vezanim za stjecanje punopravnog članstva u NATO-u trebalo je omogućiti i konvergenciju obrambenih politika. S obzirom na posebnosti nacionalne obrane kao javnog dobra koje je trebalo dijelom prerasti u kolektivnu obranu, potrebu sagledavanja obrane u širem kontekstu, tj. kontekstu nacionalne sigurnosti i konačnog izražavanja i mjerljivosti proizvoda/usluga koji se osiguravaju, konvergencija obrambenih politika nužno je morala biti proširena konvergencijom sustava obrambenog planiranja.

Značaj *policy* transfera, osobito kada se radi o alatu ili metodološkom pristupu pojedinim javnim politikama, ne može biti valoriziran samo kriterijima alokativne efikasnosti. Stoga i je uvođenje PPBS-a u ministarstva obrane i oružane snage tranzicijskih država produktivno promatrati institucionalističkim pristupom. Adaptivna efikasnost nasuprot alokativnoj efikasnosti koja je statički koncept ocjenjuje povezanost pravila i u ovom slučaju – razvoja javnih politika. “Uz to, adaptivna efikasnost također je tijesno povezana sa spremnošću društva da uvidi važnost znanja i kontinuiranog učenja, da potiče inovacije, odlučuje se na rizike i kreativne aktivnosti svih vrsta te da rješava probleme i uska grla društva koji se povremeno javljaju” (North, 2003., 111). Alokativnu efikasnost nemoguće je ostvariti u kratkom roku u daleko razvijenijim društvima i ekonomijama nego što je to bio slučaj s tranzicijskim državama. Poticanje inovacija pa i eksperimenata treba proizlaziti iz institucionalne matrice usmjeravajući proces učenja i stvaranje znanja koje će omogućiti pripremu pojedinaca za kvalificirano sudjelovanje u procesu odlučivanja. Adaptivna efikasnost inicira decentralizirano donošenje odluka i razvijanje alternativnih načina rješavanja problema. Isključivanje tih dviju značajnih komponenti iz konkretne primjene PPBS-a značajno ne samo reducira već i obara vrijednost te *policy* inovacije kao ideje uopće.

PPBS I PRORAČUNSKE REFORME

PPBS se danas tradicionalno razmatra unutar ekonomskih znanosti, preciznije javnih financija. Renomiraniji udžbenici javnih financija pri tome osim opisa tog pristupa proračunu navode razloge općenitog neuspjeha te svojedobne inovacije u kontekstu proračunskih reformi. Politološka dimenzija proračuna (Wildavsky, 1986.), koja je nastala i razvijena šezdesetih godina 20. stoljeća u SAD-u, dijelom je ugrađena u javne financije, ali je u tranzicijskim državama gotovo nepoznata, vrlo je kritična

prema mogućnostima primjene PPBS-a, u sudaru s političkim odlučivanjem. Priručnici o upravljanju u javnom sektoru mnogih zapadnih vladinih i nevladinih organizacija namijenjenih tranzicijskim državama redovito sadrže neke od elemenata PPBS-a. Reducirani ili preoblikovani najčešće opisuju tri faze PPBS-a kao čaroban akronim ili programski proračun uglavnom prilagođen potrebama lokalne samouprave. S obzirom na to da takvi izvori znanja još više generiraju ograničenu racionalnost, nužno je ukazati na institucionalni kontekst nastanka PPBS-a.

Metode i tehnike analize javnih politika (*policy analysis*) izvorno nisu razvijene unutar političkih znanosti. Nastanak tih, danas popularno rečeno alata javnih politika, rezultat je fokusiranja istraživačkih napora u određenom vremenu i prostoru. Te metode i tehnike nastale su iz operacijskih istraživanja, analize sistema, uglavnom primijenjene matematike i mikroekonomije. Drugi je svjetski rat svojim opsegom i načinom ratovanja zahtijevao niz praktičnih tehničkih rješenja osobito u zrakoplovstvu. Uključivanje niza specijalista, primarno inženjera-analitičara tehničkih struka i ekonomista značilo je usredotočenje na mikro aspekte odlučivanja. Takav je pristup rezultirao razvojem rješenja kao procedura koje su omogućavale izbor između *policy* alternativa. Time su stvoreni dobri temelji za odgovor na izazove koje će donijeti postratno razdoblje, osobito u području nacionalne obrane.

Razvoj *policy* orijentacije u SAD-u nakon II. svjetskog rata, koji je proistekao iz narastajuće uloge javnog sektora i potrebe za racionalizacijom upravljanja javnim poslovima te traženja odgovarajuće uloge društvenih znanosti u rješavanju javnih problema na neki je način odgovor na izazov centralnog planiranja u socijalističkim zemljama. Natjecanje unutar bipolarne podjele imalo je svoj pandan i na tom području. Rastući vojni izdaci, a osobito pitanje procjene njihove racionalnosti i koherentnosti, utjecali su i na razvoj evaluacija, od kojih su neke afirmirane upravo u području nacionalne obrane. Laswell na početku znamenitog članka *Policy orijentacija* upravo i navodi pojam "nacionalne sigurnosti": "Živimo u stalnoj krizi nacionalne sigurnosti i to traži najefikasniju uporabu ljudstva, opreme i resursa američkog naroda" (Laswell, 1987., 58) te uvodeći čitatelja u pojam *policyja* nastavlja: "Premda su ta pitanja naglašena potrebama nacionalne obrane, ona ni u kom smislu nisu nova" Laswell, 1987., 58).

U državama s tržišnim gospodarstvom i višestranačkom demokracijom središnja uloga u postizanju koherentnosti javnih politika pripala je proračunu. Takvu ulogu proračun mora ispunjavati kao javna metapolitika unutar

dvije dimenzija *policyja* – okomite i vodoravne (Colebatch, 2004., 25). Da bi proračun mogao ispuniti tu tešku i nezahvalnu ulogu, neophodna je ekspertiza.¹

Konačno, u okviru RAND Corporation razvijen je PPBS. RAND-ovi istraživači predvođeni Charlesom Hitchom istraživali su efikasnost pribavljanja nacionalne obrane kao javnog dobra koje je već preraslo u nacionalnu sigurnost, postavljajući pred razvoj modela dodatne zahtjeve. Charles Hitch je istraživačke izazove ubrzo zamijenio provedbom ove inovacije u američkom Ministarstvu obrane.

Relativna uspješnost, održivost i permanentna transformacija PPBS-a u američkom obrambenom sektoru, koji je nazvan trećom planskom ekonomijom svijeta, rezultat je integracije proračunskog i vojnog planiranja, što je u hladnoratovskim uvjetima bilo znatno teže postići. Visoki transakcijski troškovi koje uzrokuje PPBS opravdani su u okviru tako velikog sustava. U obrambenim sektorima drugih država na djelu su načela ekonomije razmjera što je razina obrambenog proračuna niža to je sposobnost alimentiranja transakcijskih troškova niža.

Neuspjeh primjene PPBS-a u drugim resorima SAD-a (iako se i danas ne mali broj vladinih agencija i drugih tijela koristi njegovim elementima, ali što je još bitnije filozofijom tog pristupa) rezultat je pokušaja proglašavanja proračuna isključivo racionalnom odlukom. Apolitični proračun ne postoji, on je oksimoron.

S upravljačkog aspekta PPBS je prethodio cjelovitim suvremenim pristupima upravljanja javnim izdacima (*public expenditure management*). Primjena niza procedura koje zahtijeva PPBS može dati rezultate samo u širem institucionalnom kontekstu. Slučajevi implementacije PPBS-a u samo jednom resoru uvijek daju suboptimalne rezultate.

Konačno, promjena samo formalnih pravila ne omogućuje uspjeh proračunskih reformi. Utjecaj neformalnih institucija osobito je izražen u borbi za proračun, tako da nasljeđe prošlosti (sklonost isključivo političkim odlukama, korupcija) često predstavlja teško premostivu prepreku i za najbolje zamišljene proračunske reforme.

PPBS U KONTEKSTU OBRAMBENIH REFORMI

PPBS je nebrojeno puta kritiziran i osporavan, najviše baš u SAD-u. Njegova primjena, prenesena u druga područja (osim obrane) i druge države, često nije bila previše

1 *Policy* se ne odnosi isključivo na odlučivanje utemeljeno na vlasti, nego se odnosi i na rješavanje problema, što stvara drugu osnovu za participaciju: imati ekspertizu relevantnu za problem (Colebatch, 2004.).

uspješna. Ipak, pojedini elementi PPBS-a uglavnom su preživjeli i našli su svoje mjesto u proračunskim sustavima, odnosno uopće u javnom sektoru. Primijenjen u području obrane, PPBS je donio u SAD-u određene rezultate, koje, promatrajući s aspekta racionalnog pristupa proračunu, svakako ne treba zanemariti. Takvi su se polovični rezultati ponovili i u njegovoj primjeni unutar obrambenih resora drugih država (Maybeth, 2002.). S druge strane, PPBS je omogućio značajan iskorak u razvoju demokratskog nadzora oružanih snaga u SAD-u kao i cjelovito sagledavanje politike koja je za tadašnju (a i današnju velesilu) bila neobično važna. Do tada je u SAD-u bio naglasak na nadzoru resora obrane putem proračuna. Neposredno prije uvođenja PPBS-a, u klasičnoj knjizi teorije civilno-vojnih odnosa *Soldier and State* (1957.), američki politolog Samuel Huntington zaključuje da efikasna i odgovorna civilna kontrola nije proračunska kontrola, nego da to mora biti kontrola političkog procesa.² Oblikovanju PPBS-a prethodili su pojava i razvoj koncepta nacionalne sigurnosti u SAD-u čija je primjena ključna u prvoj fazi PPBS-a – planiranju. Uveden u doba Hladnog rata, PPBS se pokazao kao mehanizam koji omogućuje kontrolu dnevnog reda u Ministarstvu obrane, koji raspodjeljuje nadležnosti političkim institucijama u nadzoru nad oružanim snagama i razmjerno pregledno prikazuje proces planiranja obrane koji završava obrambenim proračunom.

I dok je PPBS u svom izvornom i cjelovitom obliku ne malim dijelom osporen u javnoj administraciji, njegov značaj kao *policy* ideje u kontekstu obrambenih reformi je iznimno velik. NATO-vi kreatori politike prilikom preporučivanja PPBS-a nisu o njemu razmišljali kao o (samo) metodološkom pristupu za racionalno planiranje obrambenog proračuna. Sve države koje su bile članice Varšavskog ugovora, a isto tako i države proistekle iz bivše jugoslavenske federacije, u obrambenom su području imale određenu kulturu planiranja. Postojala su znanja o određenim *policy* alatima obično nazivana “znanstvene metode planiranja i prognoziranja”. Konačno, ni PPBS nije bio nepoznanica. Elementarne informacije o PPBS-u bile su zastupljene u boljim sveučilišnim udžbenicima javnih financija, dok su

2 “Poistovjećivanje civilne kontrole s proračunskom kontrolom povećavalo je autoritet kontrolora (*comptroller, pomoćnik ministra obrane za financije*) ali je slabjelo autoritet ministra. Usmjeravalo je ministra dalje od politike i prema funkciji koja je bila na nižem nivou od one na kojoj bi trebala biti. To ga je degradiralo od presuditelja na sudionika. Štoviše, kao što je ministar Lovet isticao, u svakoj bi se krizi proračun, kao instrument civilne kontrole, istopio u njegovim rukama. Efikasna i odgovorna civilna kontrola mora biti kontrola politike, a ne proračunska kontrola” (Huntington, 2004., str. 479).

vojni autori (u SFRJ, npr.: Čubra, Matović) predstavljali PPBS u vojnim udžbenicima kao koristan tehnički pristup proračunu.

S obzirom na to da su tranzicijske države najprije trebale uspostaviti civilni nadzor oružanih snaga (najprije imenovati civilnog ministra obrane), pitanja izgradnje i uspostavljanja formalnih mehanizama demokratskog nadzora nad oružanim snagama bila su u sferi politike (*politics*) i političkih struktura (*polity*). Ustavne i zakonske promjene su relativno brzo provedene omogućujući tako inicijalnu demokratsku konsolidaciju. Političke elite ubrzano su počele gubiti interes za sigurnost i obranu, budući da je tek otkriveni prostor političkog natjecanja nametnuo biračima znatno interesantnije ili atraktivnije politike – obrazovne, zdravstvene, stambene i dr. Stoga je Okvirni dokument Partnerstva za mir iz 1994. velikim dijelom pravi *policy* paket namijenjen partnerskim državama. Naime, bilo je jasno da su tranzicijske države više ili manje slijedile trendove i uspijevale steći ne uvijek i dovoljna znanja o modernizaciji obrambenog menadžmenta. Karika koja je nedostajala bili su upravo civilno-vojni odnosi. Preobrazba samo formalnih institucija odmah se pokazala nedovoljnom. Tako je i PPBS, kao preporuka tranzicijskim državama, promišljen prije svega kao okvir uspostavljanja demokratskog nadzora nad oružanim snagama. Preslikavanje originalnog modela razvijenog za veliki obrambeni sustav (i državu) sa značajnom ulogom predsjednika zapravo je bio naprijed uzaludan posao, ako nije prepoznata misao vodilja o primatu civilno-vojnih odnosa i njihovu pozicioniranju unutar vlastitih političkih sustava.

Prihvatanje PPBS-a kao *policy* inovacije zahtijevalo je najprije konstrukciju faze planiranja. Inicijalno je to pretpostavljalo usvajanje koncepta nacionalne sigurnosti koji se je ogledao u izradi dokumenata tipa “strategija nacionalne sigurnosti”. Potom je slijedila izrada konceptualnog dokumenta obrane, najčešće pod nazivom “strategija obrane”. Posljednji u nizu konceptualnih dokumenata bila je vojna strategija. Nerijetko je razvoj tih dokumenata prethodio formalnoj regulaciji, najčešće u vidu podzakonskog akta ili metodološkog dokumenta (što je bio slučaj u Hrvatskoj). Ovisno o *policy* sponzorima ili vlastitoj percepciji i znanju oblikovani su srednjoročni i/ili dugoročni planski dokumenti. Ulazak u proces izrade, a osobito usvajanje tih dokumenata ovisili su o društvenom konsenzusu u vezi s dugoročnim razvojem obrane i razrješenjem dileme: savezništvo ili neki oblik neutralnosti, ali i o administrativnom kapacitetu civilne i vojne birokracije.

Fokusiranje na civilno-vojne odnose oblikovalo je

fazu planiranja. Kako uvođenje PPBS-a u obrambene resore istodobno nisu pratile koherentne proračunske reforme, tako nije bilo potrebe da faza programiranja bude uklopljena u nacionalno proračunsko zakonodavstvo niti je postojao pritisak za izoštravanje kriterija. Stoga su ministarstva obrane uglavnom sama razvijala pristup programiranju, ovisno o organizacijskoj kulturi. Faza budžetiranja uglavnom je bila propisana nacionalnim proračunskim aktom.

Tako koncipiran okvir stvorio je pretpostavke za transparentnost obrambenog planiranja i budžetiranja. Kako politička kultura u tranzicijskim državama nije bila dovoljan jamac za razvoj transparentnosti u tom području, inicijativu su morale preuzeti međunarodne organizacije. Pritom je bila krucijalna uloga OSCE-a u donošenju Bečkog dokumenta 1994., a zatim i Bečkog dokumenta 1999.

HRVATSKA: *POLICY TRANSFER PPBS-a U MINISTARSTVO OBRANE*

U Republici Hrvatskoj se nakon osamostaljenja pojavljuju dvije potpuno nove javne politike – proračunska i obrambena. Proračunska politika u Hrvatskoj, promatrano politološki, nije bila osobito značajna do početka devedesetih godina prošlog stoljeća i osamostaljenja Republike Hrvatske. Sustav društvenog planiranja u velikoj je mjeri sadržavao sve one aspekte i aktere koji u modernim kapitalističkim društvima pripadaju proračunskoj politici u njezinu politološkom značenju. Političke su elite vrlo brzo prepoznale proračunsku politiku kao metapolitiku. Vrlo je brzo emancipiranje monetarne politike proračunskoj politici pridalo još veći značaj. Proračunska politika konačno će, neovisno o primjeni hrvatske inačice PPBS-a u Ministarstvu obrane, biti ta koja će određivati i iznos izdvajanja za obranu. Moć proračunske politike proizlazi ne malim dijelom iz neformalnih odnosa koji djelomično nadomještaju i stvarni nedostatak formalnih mehanizama.

Ministarstvo financija ima ključnu ulogu u proračunskom procesu Republike Hrvatske. Uključivanje dugoročnih strategija i planova koji su u nadležnosti drugih ministarstava i njihova fiskalnog učinka u proračunske dokumente vrlo je parcijalno regulirano, a u konkretnom slučaju Ministarstva obrane formalna pravila na nacionalnoj razini ne omogućuju kvalitetno pretakanje planskih dokumenata u proračunske. Ministarstvo obrane uvijek mora slijediti proračunske okvire dane dokumentima Ministarstva financija i shodno tome provesti prilagodbe

unutar PPB sustava. Stoga, koliko god PPB sustav predstavljao racionalan pristup proračunu, uveden u samo jedno ministarstvo (obrane) uvijek će biti u sudaru s proračunskom politikom, koja će uvijek biti pobjednik. Proračunska je politika izvorno dio ekonomske politike. Donošenje odluka u ekonomskoj, a posebno u proračunskoj politici, nerijetko nije u skladu s ekonomskom znanostu, jer mora u obzir uzimati izbornu racionalnost. Ponašanje aktera u političkom odlučivanju o proračunu uvodi proračunsku politiku u političke znanosti. Politološki pristup proučavanju proračuna nedvojbeno uključuje tri aspekta: *politics* (politički proces), *policy* (politički sadržaj) i *polity* (političke strukture). Proračunska politika kao javna politika (*public policy*) oblikuje se unutar političkog procesa, a odvija se u političkim strukturama. Proračunske su institucije zapravo političke institucije, a proračunski proces ima sva obilježja političkog procesa. Takvo institucionalno određenje koje uključuje zakonodavnu i izvršnu vlast bitno određuje proračunsku politiku kao javnu politiku koja se u konačnici oblikuje u proračunskom procesu.

Monetarna i tečajna politika kao druge dvije sastavnice ekonomske politike institucionalno su vezane uz središnju banku. Središnja banka, neovisna o vladi, a odgovorna parlamentu, ali ne i uključena u parlamentarni proces, može voditi daleko ekskluzivnije politike. Stoga proračunska politika obično u političkom procesu dobiva zadaću korekcije tih dviju politika, na koje zakonodavna i izvršna vlast ne mogu utjecati. Udovoljavanje najrazličitijim interesnim skupinama čini proračunsku politiku osobito atraktivnom. Proračunska politika zamijenila je barikade kao mjesto sukoba grupnih i klasnih interesa (Musgrave, 1998.).

U Republici Hrvatskoj obrana je u razmjerno kratkom razdoblju prešla put od klasične funkcije države, po kojoj je bila smatrana iznimno važnom za ostvarivanje nacionalnih interesa s neograničenim proračunskim financiranjem, do toga da je smatrana samo jednim javnim dobrom. Određivanje optimalne količine nacionalne obrane postaje jedno od ključnih pitanja u političkom odnosno proračunskom procesu. Uključivanje nacionalne obrane u tzv. kolektivnu obranu nosi sa sobom ne samo početne troškove i koristi nego i stalnu procjenu vlastitih doprinosa i koristi od takva aranžmana, što dodatno komplicira financiranje tog javnog dobra. Političke elite su vrlo rano, još tijekom Domovinskog rata, procijenile da se Hrvatska mora okrenuti participaciji u kolektivnoj obrani. Motivacija tadašnjega hrvatskog predsjednika i ministra obrane u takvim je uvjetima proizlazila više iz percepcije NATO-a kao moćnog vojnog saveza u kojem ključnu ulogu imaju SAD.

U pogledu procesa tranzicije u Hrvatskoj, tijekom prve polovine devedesetih godina, postoje znatne razlike u pretežno jako politiziranim objašnjenjima, što ne doprinosi objektivnijoj slici tog vremena. Tranzicija obrane pri tome je poseban slučaj. Hrvatska nacionalna obrana, koja je uslijed rata zadobila velike razmjere, morala je ući u proces tranzicije. Početak tog procesa, kad državni teritorij još nije bio nadziran u cijelosti, mogao je biti samo specifičan. Pri tome je embargo na uvoz naoružanja i vojne opreme ograničavao mogućnosti razvoja međunarodne vojne suradnje. SAD su prepoznale u Hrvatskoj državu koja se želi priključiti NATO-u, ali i zemlju opterećenu glomaznim obrambenim sektorom koji je samo formalno uključen u proračunski proces. To se je podjednako odnosilo i na demokratski nadzor obrambenog sektora. Nakon uspjeha programa obuke oružanih snaga hrvatsko Ministarstvo obrane pregovara s američkom privatnom tvrtkom MPRI (*Military Professional Resources Incorporated*) o pružanju savjetodavnih usluga u izgradnji modernoga obrambenog menadžmenta. MPRI zapošljava umirovljene američke časnike, a tvrtka je pod jakim utjecajem vlade SAD-a i zapravo njezina produžena ruka. Ministarstvo obrane RH i MPRI zaključuju 1996. ugovor o pokretanju "Programa dugoročnog upravljanja" (*Long Range Management Program*).

Između nekoliko funkcionalnih područja za koje je dogovorena suradnja, vrlo brzo kao najznačajnija pokazala su se područja obrambene politike, proračuna i financija. Treba naglasiti da u to vrijeme Ministarstvo obrane nije imalo ustrojenu unutarnju jedincu za obrambenu politiku (začeci obrambene politike vežu se uz Vojno-tehnički savjet Ministarstva obrane), a jedinica nadležna za proračun samo je formalno bila ustrojena. Tadašnja Uprava za financije pokrivala je sve financijske, uključujući i proračunske poslove. Ključni pojam postao je akronim PPBS (*The Planning, Programming and Budgeting System*), dok su interpretacije shvaćanja te inovacije bile vrlo široke i ponekad suprotstavljene. Pokazalo se da će PPBS izazvati niz (ne)razumijevanja, različitih pogleda, skrivenih otpora. Ipak, prevladao je stav da, unatoč nedostatku stvarne političke volje i slabom administrativnom kapacitetu, treba pronaći razmjerno koherentan pristup planiranja u resoru obrane.

Fokusiranjem na PPBS, odnosno kako je u hrvatskoj inačici nazvan SPPP (Sustav planiranja, programiranja, izrade i izvršenja proračuna), kao isključivo racionalni pristup proračunu započeli su pokušaji njegove primjene u Ministarstvo obrane RH. Ta *policy* inovacija nije imala uporišta u važećem Zakonu o proračunu, a važeći Zakon o obrani

pružao je vrlo malo elemenata za takav pristup. Usporedno s naporima za stvaranje hrvatske inačice PPBS-a započeo je i jedan drugi, ne manje važan u političkom smislu vrlo dalekosežan proces.

Stoga uvođenje PPBS-a sredinom devedesetih godina u hrvatsko Ministarstvo obrane nije moglo biti samo tehničko, odnosno administrativno pitanje. PPBS je zahtijevao temeljito redizajniranje tada samo formalnoga demokratskog nadzora oružanih snaga. Prethodno je trebalo usvojiti, i to ne samo formalno, koncept nacionalne sigurnosti. Taj se je proces odvijao postupno i završio je promjenama Ustava Republike Hrvatske 2001. i donošenjem novog Zakona o obrani 2002. godine. Sam SPPP normativno je uveden u Ministarstvo obrane i Oružane snage Republike Hrvatske u veljači 2003. godine donošenjem Pravilnika o načinu planiranja, programiranja, izrade i izvršenja proračuna u Ministarstvu obrane RH. U međuvremenu su već započeli procesi obrambenog planiranja, a obrambena politika profilira se kao *policy*. Prvi ciklus obrambenog planiranja, onako kako je zamišljen tim propisom, završen je 2007. godine.

Zakonom o proračunu donesenim 2003. (koji je nadomjestio prvi hrvatski proračunski zakon iz 1994.) uvedeno je programsko planiranje proračuna, cjelovita primjena tog Zakona je kasnila, tri puta zaredom pri izradi Državnog proračuna nisu primijenjeni članci 26., 28. i 29. tog Zakona koji se odnose na izradu razvojnih programa te planova radnih mjesta i dugotrajne imovine, da bi Zakon cjelovito bio primijenjen tek prilikom pripreme proračuna za 2007. godinu, i to ponajviše formalno. Taj je Zakon, osobito u fazi planiranja, vrlo daleko od moguće usporedbe s PPBS-om. Potkraj 2006. godine Ministarstvo financija se započinje ozbiljnije baviti integriranjem strateškog i proračunskog planiranja da bi konkretniji koraci uslijedili donošenjem novog Zakona o proračunu 2008., čija je primjena nastupila 1. siječnja 2009. godine. Tim je Zakonom uvedeno strateško planiranje koje prethodi izradi proračuna. Stvarne domete implementacije te inovacije (koja je u tijeku) prerano je ocjenjivati. U međuvremenu je uvedeno niz manjih, ali ne i manje važnih inovacija u proračunskom planiranju (*Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka*), a razvoj odnosa s Europskom Unijom uvjetovao je i izradu najcjelovitijeg *policy* dokumenta do sada *Pretpristupnog ekonomskog programa*, koji je višekratno izrađen za trogodišnje razdoblje.

Značajke *policy* transfera PPBS-a u hrvatsko Ministarstvo obrane institucionalistički promatrano mogu se ovako sintetizirati:

1. nakon inicijalne faze u kojoj su sudjelovali hrvatski djelatnici i MPRI nastavljen je proces stjecanja znanja putem više američkih institucija, pri čemu je osobito prednjačila suradnja s *Defense Resources Management Institute* i *Center for Civil-Military Relations*, dva odjela *Naval Postgraduate School* iz Montereya. Tim je putem zapravo osigurana komplementarnost izgradnje odgovarajućeg sustava obrambenog planiranja i budžetiranja s uspostavljanjem demokratskog nadzora oružanih snaga, pri čemu je naglasak bio upravo na drugom;

2. razvoj i izgradnja vlastite inačice PPBS-a ne malim dijelom proistekla je iz mentalnih modela; naime interpretativni okvir recepcije PPBS-a razvijen je unutar niza predodžbi tog *policy* alata koji su stvorili akteri (djelatnici) raznih struka i obrazovnih profila te prethodnih iskustava u raznim oblicima planiranja. Načini stjecanja inicijalnih znanja o PPBS-u i još više o njegovu pozicioniranju unutar obrambenog sektora značajno su odredili i kasniji angažman u implementaciji tog alata;

3. usredotočenost na formalno usvajanje tog alata, broj dokumenata i raspodjelu nadležnosti (odnosno moći) u izradi i usvajanju dokumenta marginalizirala je ključne koncepte koje je trebalo ugraditi u hrvatsku inačicu PPBS-a, a to su *cost-benefit* analiza (analiza društvenih koristi i troškova) i *cost-effectiveness* analiza (analiza troškovne djelotvornosti);

4. uspjeh te *policy* inovacije unaprijed je bio ograničen nedovoljnom potporom u regulaciji proračunskog planiranja na nacionalnoj razini;

5. nedostatak stručne i znanstvene rasprave o *policy* transferu i implementaciji PPBS-a predstavljao je i predstavlja još uvijek ozbiljno ograničenje za daljnji razvoj tog *policy* alata. Evaluacije unutar upravne strukture uvijek podliježu ograničenjima i oportunističnosti. To je jedno od ključnih područja koje zahtijeva raspravu unutar donedavno tranzicijskih ministarstava obrane. Pretpostavka za taj tip rasprave koji može doprinijeti napretku ovog *policy* alata je postojanje časopisa u području obrane;

6. u razdoblju primjene te *policy* inovacije stvorena je i afirmirana kultura planiranja; iako se radi o relativno kratkom razdoblju primjene PPBS-a, prepoznaje se ovisnost o prijašnjem putu (*path dependency*). Stoga se može očekivati daljnji razvoj hrvatske inačice PPBS-a i postizanje alokativne efikasnosti;

7. transfer i implementacija PPBS-a omogućili su značajno unaprjeđenje demokratskog nadzora oružanih snaga.

Pri tome preporučena implementacija PPBS-a predstavlja posebnu dimenziju demokratskog nadzora oružanih snaga. Možemo definirati tri dimenzije demokratskog nadzora (kontrola): vertikalnu, horizontalnu i samokontrolu (Born, Caparini, Haltiner, 2002.).

Vertikalni demokratski nadzor podrazumijeva *top down* pristup. Središnja su pitanja kakav je ustavni i zakonski okvir, kako su definirane uloge parlamenta, vlade i šefa države, kako je utvrđen sustav kočnica i ravnoteža (*checks and balances*). U idućem koraku vertikalni demokratski nadzor uključuje ne samo razvijenost već i tradiciju parlamentarnog nadzora, posebno ulogu i afirmiranost parlamentarnog radnog tijela (od-bora) za obranu i oružane snage.

Horizontalni demokratski nadzor uključuje ulogu civilnog društva, osobito medija i nevladinih organizacija. Ta dimenzija nadzora može imati i višu razinu ekspertize ako postoje istraživački instituti u tom području. Opadajući interes za obrambenu politiku i prevladavajući stav da je ulaskom države u NATO savez došlo do svojevrstnog "kraja povijesti" u svim novim članicama NATO-a, slabi tu ne manje važnu dimenziju demokratskog nadzora.

Samokontrola predstavlja internalizaciju socijetalnih vrijednosti u duhu vojnog profesionalizma. Hrvatski model izgradnje PPBS-a u velikoj mjeri predstavlja oblik samokontrole. Promjenama Ustava Republike Hrvatske 2001. promoviran je koncept nacionalne sigurnosti. Ustanovljene su nadležnosti Hrvatskog sabora u donošenju konceptualnih dokumenata (strategije nacionalne sigurnosti i obrane). Zakon o obrani iz 2002. raspodijelio je nadležnosti vlade, parlamenta i šefa države u području obrane. Regulacija hrvatske inačice PPBS-a oživotvorena je Pravilnikom koji donosi ministar obrane. Taj Pravilnik predstavlja afirmaciju samokontrole obrambenog resora, odnosno oružanih snaga. S druge strane, nije realno da Ministarstvo obrane samo sebi propisuje stroge kriterije i procedure u racionalnoj alokaciji proračuna. Samokontrola u vidu PPBS-a trebala je biti nadograđena formalnim institucijama u vertikalnom nadzoru, odnosno razvijenom kulturom odnosa prema obrambenim pitanjima i obrambenom proračunu. Razvoj takve kulture zahtijeva duže vrijeme, osobito ako ne postoji tradicija rasprave o tim pitanjima.

Nema sumnje da će civilna i vojna birokracija unaprijediti hrvatsku inačicu PPBS-a, da će postojeći model konvergirati prema odgovarajućem modelu poslovnog planiranja koji će morati osigurati interakciju s planiranjem u okviru NATO saveza. Drugo je pitanje koliko će teme obrambene politike i proračuna izazvati interes aktera vertikalnog i horizontalnog nadzora, osim formalnog usvajanja dokumenta.

Republika Slovenija je započela izgradnju vlastitog modela obrambenog planiranja i njegovo povezivanje s proračunom u bitno drugačijim okolnostima u odnosu na hrvatske. Nepostojanje izrazitijeg vanjskog pritiska otklanjalo je potrebu za iniciranjem *policy* transfera. S druge strane, Slovenija se našla razočaranom kada nije bila sudionica proširenja NATO-a 1999. godine. Stoga je određenu pasivnost u sudjelovanju u mirovnim misijama (Jelušič, 2009.), a zapravo razvijajući svojevrсни *free riding* pristup u nastupajućem savezništvu, nadomjestila kontinuiranom nadogradnjom sustava planiranja. S druge strane, uglavnom se ignorira da je Slovenija vrlo rano ostvarila koristi putem bilateralne obrambene suradnje te je bila upoznata s primjenom sustava planiranja u obrambenim resorima, pa tako i PPBS-om, u etabliranim članicama NATO-a, ali i s porođajnim mukama tih pristupa u tranzicijskim državama. Naravno, ti kanali suradnje omogućavali su daleko kvalitetniji i recentniji *policy* transfer pojedinih rješenja obrambenog planiranja u odnosu na Hrvatsku, u kojoj je dugo, čak predugo, bila dominantna privatna vojna kompanija koja primjenjuje slojevite tržišne kriterije, počevši od odabira osoblja (savjetnika) do ponude ne uvijek i najboljih teorijskih modela i praksi razvijenih u javnom sektoru.

Rječnikom starog institucionalizma orijentirali bismo se samo na formalnu izradu i usvajanje pojedinih dokumenata, pri čemu je Slovenija prednjačila. Ostavljajući po strani cijenu usklađivanja inicijalnih reformskih koraka s pripremama za ostvarenje teritorijalne cjelovitosti države i istodobnu mogućnost slovenskog bavljenja pretežito poboljšanjem obrambenog upravljanja, a isto tako bez namjere uspoređivanja, a još manje vrednovanja modela hrvatskog i slovenskog obrambenog planiranja, u svjetlu novog institucionalizma nužno je ukazati na značajke koje ujedno i obilježavaju slovenski model:

1. iako se smatralo hendikepom to što Slovenija na svom tlu nije imala ni jednu vojnu akademiju, za razliku od Hrvatske, Slovenija je maksimalno iskoristila postojeću, etabliranost i transformaciju studija obramboslovlja pri Fakulteti za društvene vede u Ljubljani. Tako je promoviran koncept nacionalne sigurnosti. Inicijalno je postojala odgovarajuća *policy* zajednica koja je bila i jest društveno priznata. Tako su ujedno stvorene i sposobnosti za evaluaciju međunarodnih iskustava i cjelovitiji pristup pripremljenosti *policy* transfera. U Hrvatskoj takva uloga studija općenarodne obrane pri Fakultetu političkih znanosti nije bila moguća. Dijametralno suprotni stavovi o tom studiju

uglavnom su ideološki obojeni, a problem kraha tog studija u tijeku najžešćeg rata najbolje je elaborirao Čvrtić u članku "Studij obrane i zaštite na Fakultetu političkih znanosti" (2007.);

2. usvajanje, a još više primjenjivost stečenih znanja nije jedinstven proces. Slovenski studij obramboslovlja producira relativno značajan broj diplomskih i magistarskih radova koji obrađuju i pojedina pitanja obrambenog planiranja u slovenskom ili širem kontekstu. Ne osobito velik, ali nikako zanemariv broj objavljenih radova o toj tematici (u periodici društvenih znanosti, ali i slovenskom vojnom časopisu *Bilten Slovenske vojske* ostavio je svakako trag u unaprjeđenju prakse;

3. jedno od najsloženijih područja u svakoj imalo vjerodostojnoj inačici PPBS-a jest programiranje. S obzirom na to da slovensko Ministarstvo obrane nije moglo odgovarajuće regulirati programiranje, jer je za nametanje ograničenja ipak potrebna prisila, taj je problem riješen u sklopu konvergencije proračunske politike prema EU-u. Pri tome je bila ključna institucionalna sposobnost Ministarstva financija za transfer i usvajanje metodologije programiranja;

4. opredjeljenjem za zaokruživanje svih elemenata obrambenog planiranja u sustav poslovnog planiranja i pravodobnim prepoznavanjem planiranja utemeljenog na sposobnostima (*capability based planning*) pokazana je izrazita sklonost k inovacijama i razvijenost kulture planiranja koja se prije svega ogleda u usvajanju tog pristupa.

ZAKLJUČAK

Sve nove članice NATO-a, koje su to postale od 1999. do danas, pred izazovima su racionalnog pristupa obrambenom proračunu. Razvijene i usvojene inačice PPBS-a ako nisu dio širih proračunskih reformi i ako nisu praćene promjenom neformalnih institucija, neće u većoj mjeri donijeti racionalnost odlučivanja u području obrane. Ipak, intencije NATO-a inicirane Partnerstvom za mir 1994. godine su ispunjene. Prihvaćenost PPBS-a omogućila je uspostavljanje demokratskog nadzora oružanih snaga. PPBS je unaprijedio vertikalni nadzor i stvorio okvire samokontrole. Značajke *policy* transfera PPBS-a uglavnom proizlaze iz institucionalnog konteksta, prožimanja formalnih i neformalnih institucija, što pokazuju primjeri Hrvatske i Slovenije. Da bi hrvatsko Ministarstvo obrane unaprijedilo postojeću inačicu PPBS-a, nije dovoljna samo promjena formalnih institucija već su potrebni i pomaci u neformalnim institucijama. Već uočljiva ovisnost o prijednom putu pokazuje da se na taj izazov može odgovoriti.

- ALDIS, A. i DRENT, M. (ur.) (2008.), *Common Norms and Good Practices of Civil-Military Relations*, <http://www.esdp.course.eth.cz/content> (15. travnja 2009.)
- BLAND, D. L. (2001.), Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations, *Armed Forces & Society*, 27 (4): 525-540, <http://afs.sagepub.com> (21. studeni 2007.)
- BORN, H., CAPARINI, M. i HALTINER, K. (2002.), *Models of Democratic Control of The Armed Forces: A Multi-Country Study Comparing 'Good Practices' of Democratic Control*, Geneva, http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/011.pdf (15. travnja 2009.)
- BURNHAM, P., GILLAND, K., GRANT, W., LAYTON-HENRY, Z. (2006.), *Metode istraživanja politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Biblioteka Politička misao.
- COLEBATCH, H. K. (2004.), *Policy*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Biblioteka Politička misao.
- CVRTILA, V. (2007.), Studij obrane i zaštite na Fakultetu političkih znanosti, u: M. Kasapović (ur.), *Izlazak iz množine, Stanje hrvatske političke znanosti*, Zagreb.
- DENZAU, A. T. i NORTH, D. C. (1994.), Shared Mental Models: Ideologies and Institutions, *Kyklos*, 47: 3-31.
- ELSTER, J. (2000.), *Uvod u društvene znanosti*, Zagreb: Jesenski i Turk.
- HALL, P. A., TAYLOR, R. C. R. (1996.), Political Science and the Three New Institutionalism, *Political studies*, 64: 936-957.
- HOBKIRK, M. D. (1983.), *The Politics of Defence Budgeting*, Washington D. C.: National Defense University.
- HOWLETT, M., RAMESH, M. (1995.), *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press.
- HUNTINGTON, S. P. (2004.), *Vojnik i država. Teorija i politika civilno-vojnih odnosa*, Beograd: Centar za studije JIE Evrope, Fakultet političkih nauka, Diplomatska akademija.
- JELUŠIČ, LJ. (2009.), Uvodne teze, u: *Zbornik Sodelovanje Republike Slovenije v mednarodnih operacijah i misijah*, Brdo pri Kranju, 21. siječnja 2009., Ministarstvo za obrambu Republike Slovenije, <http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/publikacije/zbornik-f.pdf>
- LASSWELL, H. (1987.), Policy orijentacija, *Politička misao*, 3: 57-69.
- MARSH, D. i STOKER, G. (2005.), *Teorije i metode političke znanosti*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- MUSGRAVE, R. i MUSGRAVE, P. (1993.), *Javne financije u teoriji i praksi*, Zagreb: Institut za javne financije.
- MUSGRAVE, R. (1998.), *Kratka povijest fiskalne doktrine*, Zagreb: Institut za javne financije.

- NORTH, D. C. (2003.), *Institucije, institucionalna promjena i ekonomska uspješnost*, Zagreb: Masmedia.
- PARSONS, W. (1995.), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Partnership for Peace: Framework Document* (1994.), <http://www.nato.int/docu/comm/49'95/c940110b.htm> (31. ožujka 2009.)
- PETAK, Z. (2008.), Pogovor, Komparativne javne politike između konvergencije i divergencije, u: F. G. Castels, *Komparativne javne politike*, Zagreb.
- PETERS, B. G. (1999.), *Institutional theory in political science*, London i New York.
- ULRICH, M. P. (2002.), Developing Mature National Security Systems in Post-Communist States: The Czech Republic and Slovakia, *Armed Forces & Society*, <http://afs.sagepub.com> (30. listopada 2008.)
- VANDERBERG, P. (2002.), North's institutionalism and the prospect of combining theoretical approaches, *Cambridge Journal of Economics*, 26: 217-235.
- WILDAVSKY, A. (1986.), *Budgeting – A Comparative Theory of Budgetary Process*, Transaction Inc. New Brunswick, New Jersey.