

OSNOVE NACIONALNE SIGURNOSTI*

II. NACIONALNA SIGURNOST

1. POJAM NACIONALNE SIGURNOSTI

Nemoguće je razumjeti suvremene političke (unutarnje i međunarodne) odnose i političke procese, a da se ne spozna prava bit fenomena države. Stoga istraživanje države kao temeljnog pojma političkog procesa te načina njezina funkcioniranja i uloge u njemu ima teorijsku i praktičnu važnost.

Osnovni je uvjet i cilj svake državne politike opstanak države, dok je uvjet opstanaka države njezina sigurnost. Stoga je svrha svih državnih djelovanja, uvjetno nazvanih političkim, usmjerena upravo u tom cilju. To je okvir i sigurnosne politike koja ima zadatak stvoriti koncept mehanizama i sredstava kojima se osiguravaju unutarnja i vanjska sigurnost države i društva. No, suvremena međunarodna zbilja ukazuje nam da nakon zadovoljenja tog cilja (opstanak države) kod nekih država i neki drugi ciljevi (npr. ekspanzionistički, težnje za ostvarenjem dominacije) postaju značajni.

Iako sigurnost država/nacionalna sigurnost nesporno postoji od kada postoje i države, sam pojam nacionalne sigurnosti novijeg je datuma. Taj se pojam po prvi puta pojavljuje u Sjedinjenim Američkim Državama i u uporabi je od četrdesetih godina 20. stoljeća.

Kraj Drugog svjetskog rata na središnje mjesto međunarodne scene postavio je dvije velike sile, SAD i SSSR, koje su u mnogočemu (politički, ideološki, gospodarski) bile suprotne. Istovremeno, Drugi svjetski rat nije riješio mnoga pitanja zbog kojih je započeo. Umjesto da donese mir, poredak stvoren nakon rata donio je nove oblike sukobljavanja sa novim opasnostima koje su prijetile cjelokupnom čovječanstvu. Među ratnim saveznicima (SAD i SSSR) bilo je sve manje zajedničkih interesa, a sve više potencijalnih točaka za sukobljavanje. Države su se počele pripremati za dugotrajni sukob. No, kako je taj dugotrajni sukob mogao uključivati i rat koji bi doveo do velikih razaranja te velikih materijalnih i ljudskih gubitaka, politički su lideri u procese ostvarivanja sigurnosti države nastojali uključiti sve raspoložive društvene i državne resurse.

*Tatalović, S. i Bilandžić, M., *Osnove nacionalne sigurnosti*, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 2006.

Ovakva razmišljanja dovela su do početka uporabe pojma nacionalna sigurnost. Taj se pojam naprosto pojavio iz razloga što se opstanak nacije i države nije mogao više osigurati samo organiziranjem i provođenjem vojne obrane na nekom teritoriju, već su nacija i država trebale poduzeti sveobuhvatna djelovanja kako bi ostvarile svoje ciljeve, prije svega mir i opstanak. Tom cilju su podređivane (se podređuju) mnoge aktivnosti čak i po cijenu kršenja ljudskih i građanskih prava i u najdemokratskijim državama svijeta.

Pojam nacionalne sigurnosti u početnom razdoblju nije imao jasan sadržaj. U prvim godinama "hladnog rata" on je nerijetko koristio američkim političarima kao slogan za potporu njihovim politikama. No, s vremenom sadržaj pojma nacionalne sigurnosti postajao je sve jasnije. On je uključivao ukupnost političkih, vojnih i gospodarskih napora koje su Amerikanci morali poduzeti kako bi ostvarili svoje interese na međunarodnoj sceni.

Daljnji razvoj svjetskih kretanja doveo je do toga da su svi problemi u međunarodnom okruženju predstavljali potencijalne probleme za svaku naciju, svaku državu. Sve veća povezanost u svijetu uvjetovala je da su međunarodni problemi ujedno predstavljali i prijetnju svakoj državi. Ti problemi po svojem efektu nisu više bili ograničeni na neki uski geografski prostor. To je značilo da se svaka država mora trajno pripremati kako bi bila u mogućnosti efikasno reagirati na eventualne prijetnje koji bi ugrozili njezin opstanak ili neke druge interese. Ova je činjenica iz temelja promijenila pristup u organiziranom djelovanju usmjerenom na ostvarenje sigurnosti jedne države. Pojam nacionalne sigurnosti sve je više gubio naglasak na vojnoj komponenti, što je bila njegova karakteristika u početnom razdoblju te je sve više uključivao i ostale segmente društva i države.

Pojam nacionalne sigurnosti kao pojam koji je u suvremenim istraživanjima okvir za sigurnost države i nacije nije jednoznačno i u potpunosti definiran. Među teoretičarima i znanstvenicima kojima je ta problematika u središtu interesa postoje neslaganja glede određenja pojma nacionalne sigurnosti. Radi ilustracije navest ćemo tek nekoliko definicija. Neki teoretičari definiraju nacionalnu sigurnost kao odsutnost bilo kakvog straha od napada, ugrožavanja interesa ili prijetnje druge države ili drugih država.¹ U Međunarodnoj enciklopediji društvenih znanosti nacionalna sigurnost je definirana kao sposobnost države (nacije) da svoje unutarnje vrijednosti zaštiti od vanjskih opasnosti.² Hewedy tumači nacionalnu sigurnost kao funkciju nacionalnih država, pomoću koje, u skladu s vlastitim mogućnostima sada i u budućnosti, poštujući globalne promjene i razvoj u svijetu, štite

¹ Bourquin, M. Le probleme de la securite internationale, citat prema: Vukadinović, R. Međunarodni politički odnosi, Barbat, Zagreb, 1998, str. 159

² International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. XI, 1968, str. 40

vlastiti identitet, opstanak i interese,³ dok Javorović nacionalnu sigurnost promatra kao globalnu sigurnost jedne političke zajednice i kao posebnu sigurnost u okviru međunarodne zajednice. Pod nacionalnom sigurnošću on podrazumijeva unutarnju i vanjsku sigurnost države odnosno sigurnost države u odnosu na vanjske i unutarnje ugroženosti. Radi se o globalnoj sigurnosti koja osigurava opstanak i normalno djelovanje države.⁴

U pokušaju da pridonese jednoznačnom određenju pojma nacionalne sigurnosti u svojoj knjizi "*People, States and Fear*"⁵ koja je zasigurno jedno od najkvalitetnijih djela koje obrađuju ovo pitanje, Buzan se kritički osvrnuo na sve postojeće definicije nacionalne sigurnosti. Postojeće definicije nacionalne sigurnosti on smatra korisnim, no ne i u potpunosti dovoljnim za shvaćanje pojma nacionalne sigurnosti. Drugim riječima, nijedna od postojećih definicija ne definira pojam nacionalne sigurnosti u potpunosti.

Kako bi pridonio jednoznačnom određenju pojma nacionalne sigurnosti (iako ga nije prikazao), Buzan navodi elemente koji su po njegovoj prosudbi neophodni za definiranje tog pojma. Tako nacionalnu sigurnost promatra na tri razine i nekoliko područja ljudske djelatnosti. Razine promatranja su individualna, državna (nacionalna) i međunarodna, dok područja promatranja uključuju vojno, političko, gospodarsko i socijalno područje te područje zaštite okoliša. Prema njegovom mišljenju državna (nacionalna) razina je najbitnija budući određuje druge dvije razine sigurnosti. U suvremenim uvjetima standardna jedinica sigurnosti je suverena teritorijalna država. Područja bitna za nacionalnu sigurnost uključuju slijedeće: vojno područje uključuje ofenzivne i defenzivne sposobnosti države; političko brigu države za organizaciju svoje stabilnosti, sustava vlasti i ideologije koja je legitimira; gospodarsko područje mogućnost pristupa prirodnim bogatstvima, tržištu i financijama koji određuju prihvatljivu razinu blagostanja, socijalno područje određuje postojeće uvjete i evoluciju tradicija, kulture, jezika, nacionalnog identiteta i običaja, dok područje zaštite okoliša uključuje brigu za zaštitu biosfere kao bitnog sustava o kojem ovise svi ljudski poduhvati.

Iz prikazanog je očigledno da nacionalna sigurnost podrazumijeva, s jedne strane, stanje sigurnosti nacionalne države te svjesno i organizirano djelovanje države i društva usmjereno u cilju osiguranja opstanka, razvoja i egzistencije pojedinca, društva i države odnosno njihovog osiguranja od svih izvora ugrožavanja u suvremenom svijetu, s druge strane.

³ Hewedy, A. *Militarization and Security in the Middle East*, Printer Publishers, London, 1989, str. 16

⁴ Javorović, B. *Terorizam, Policija i sigurnost*, br. 1-2, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, siječanj-travanj 1997, str. 6

⁵ Buzan, B. *People, States and Fear: An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London, 1991, str. 19-20

Bez obzira na postojanje različitih definicija nacionalne sigurnosti, većina teoretičara slaže se u pogledu vrijednosti koje spadaju u kategoriju nacionalne sigurnosti te cilja strategije nacionalne sigurnosti shvaćene kao umijeće efikasne primjene nacionalnih resursa s ciljem ostvarenja nacionalnih interesa.⁶ Cilj je strategije nacionalne sigurnosti osigurati zaštitu temeljnih i trajnih potreba države i društva: opstanak i normalno djelovanje države sa svim elementima njezine neovisnosti, slobode i teritorijalne cjelovitosti; zaštita života i sigurnosti građana; osiguranje napretka države i društva te zaštita ustavnog poretka što uključuje mogućnost njegove demokratske promjene i razvoja.⁷ Opstanak koji je logičan cilj i težnja svakog društvenog bića kada se primjeni na nacionalnu sigurnost uključuje: opstanak države kao političke zajednice koja je različita od drugih takvih oblika organiziranja u međunarodnim odnosima, opstanak nacije čiji se okviri mogu, ali i ne moraju poklapati s državnim granicama te fizičko održanje državljana jedne države odnosno pripadnika jedne nacije. Teritorijalni integritet podrazumijeva cjelovitost teritorija, kao bitnog elementa državnosti, na kojem žive članovi jedne nacije odnosno državljani jedne države. Politička samostalnost se odnosi na sposobnost države da suvereno ostvaruje svoju vlast. Kvaliteta života nije ništa drugo nego nastojanja usmjerena na uspostavu "države blagostanja" odnosno postizanje primjerene ukupne kvalitativne razine životnog standarda (političkog, ekonomskog, demokratskog, socijalnog, itd.).

Sublimirajući prikazano možemo konstatirati da nacionalna sigurnost podrazumijeva: određeno stanje (postignuto ili predviđeno) sigurnosti; funkcionalno područje djelovanja različitih stručnih institucija zajedno sa ukupnim društvenim nastojanjima usmjerenim na postizanje nacionalnih ciljeva i interesa te institucije sigurnosti povezane u sustav. Nacionalna sigurnost treba osigurati stanje u kojem će biti osigurana sloboda države i društva, teritorijalni integritet i suverenitet države u okvirima međunarodno prihvaćenih aranžmana, ljudske slobode i prava građana, politička i socijalna stabilnost društva i države, stabilan ekonomski razvoj i funkcioniranje pravne države, stabilan javni poredak i osobna sigurnost građana te zdravi i stabilni ekološki uvjeti.

⁶ Encyclopaedia Britannica, Volume 21, 1985, str. 454

⁷ A National Security Strategy for a New Century, The White House, Washington, 1997, str.4; Javorović, B. Terorizam, Policija i sigurnost, br. 1-2, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, siječanj-travanj 1997, str. 1-56

2. OSNOVE SUSTAVA

2.1. Pojam sustava

U početku ovih razmatranja pojam sustava (sistema) možemo odrediti na načelnoj odnosno općenitoj razini. Riječ sustav grčkog je porijekla (grč. *systema*, *systematos*), a općenito taj pojam podrazumijeva sastav, cjelinu, skup, zbor, uređenje, pravilnost, sklad, skladnost, raspoređenost, sređenost, organiziranost, povezanost, svrsishodnost.⁸

Matematički prikazano taj pojam možemo označiti formulom: sustav = jedinice + interakcija + struktura. Razrada ovog općenitog shvaćanja ukazuje da sustav podrazumijeva jedinstveno uređenje dijelova u cjelinu. Izrazom sustav uvijek se označava samo takav skup elemenata kod kojeg je položaj svakog od tih elemenata bitno određen njegovom funkcijom u odnosu prema cjelini i drugim elementima.⁹

Pojam sustava starijeg je datuma. On je star barem koliko i europska filozofija koja je i izvoriste samog pojma. Iz filozofskih krugova uporaba pojma sustav do danas se proširila u sve sfere ljudske djelatnosti i prirodnog okruženja u kojem čovjek djeluje. Stoga je to i postao jedan od najčešće upotrebljivanih izraza. Uostalom, analize provedene još sredinom 60-ih godina prošlog stoljeća u Sjedinjenim Američkim Državama kojima je cilj bio istražiti učestalost pojave pojedine riječi u naslovima, u Americi objavljenih, znanstvenih radova, članaka i monografija u petogodišnjem razdoblju kako bi se otkrilo koja dominantna pitanja i problemi muče suvremenu znanost pokazala su da je to jedna od tri najčešće upotrebljavane riječi.

Izvori ideje o sustavima nalaze se u djelima starogrčkih mislilaca. Aristotel, Platon, Demokrit i drugi su spoznali da u svijetu oko njih postoji neki red koji je razumljiv i kojim se može upravljati. Poznata su Aristotelova shvaćanja svrhovitosti koja se zasnivaju na stavu da svako događanje i postojanje ima svoju određenu svrhu. Prema takvoj teleologiji, koju su zastupali još i Platon, Pitagora, stoici od kojih i potječe sam izraz, ali i mnogi drugi srednjovjekovni filozofi, u prirodi se sve zbiva prema imanentnim svrhama koje se nalaze u samim procesima. Jedan od zadataka filozofije jest otkrivati i tumačiti svrhe pojedinih predmeta i pojava. Aristotel je, osim toga, autor jedne od najznačajnijih sistemskih ideja da je "cjelina više nego zbroj svih njezinih elemenata".

Za razliku od ovog značenja sustava kao objektivnog (vanjskog) reda svijeta postoji i njegovo subjektivno značenje. Prema tom značenju sustav je projektirani skup spoznaja. Ovo

⁸ Klaić, B. Veliki riječnik stranih riječi, Zora, Zagreb, 1974, str. 1212

⁹ Opća enciklopedija, JLZ, Zagreb, 1981

značenje izrazitije se javlja u okvirima subjektivizma moderne filozofije, od Decartesa do Kanta, gdje se pojam sustava prvenstveno vezuje uz osobine umne spoznaje čija je veza sa vanjskim poretkom stvari u biti pretpostavljena.

U antičkom su razdoblju razvijena dva suprotna filozofska koncepta cjeline poznata pod nazivima metafizički finalizam i mehanicizam. Metafizički finalizam formuliran je u razmišljanjima Platona i Aristotela. Polazište je ideja da svaku cjelinu karakterizira neki specifičan faktor koji tom skupu dijelova daje značajku cjelovitosti što znači da svaka cjelina koja je sastavljena od dijelova ima neko svojstvo koje se po nečemu razlikuje od svojstava njezinih sastavnih dijelova.. U tom smislu, cjelina je "nadređena" dijelovima tj. ona je više nego zbroj dijelova.

Mehanicizam koji se veže uz Demokritovu materijalističku filozofiju, pak, tvrdi da cjelinama pripadaju upravo ona svojstva koja karakteriziraju njihove sastavne dijelove. Cjelina se, prema tom shvaćanju, može spoznati tako da se prouče njezini dijelovi. Ona je mehanički zbroj dijelova pa se njezino proučavanje svodi na raščlanjivanje i analizu njezinih elemenata.

Posebno je značenje pojam sustava dobio u Hegelovoj filozofiji. Prema njegovom shvaćanju sama zbilja čiji se razvitak odvija slijedom razvitka njoj imanentne ideje zamišljena je kao sustav. Hegelova je dijalektika predstavljala i novi pogled na probleme cjelina. Posebna svojstva cjelina u odnosu na njihove sastavne dijelove ne objašnjavaju se više metafizički niti nekom apstraktnom, transcendentalnom svrhovitošću, nego posljedicom zakonitosti interakcije sastavnih dijelova cjeline.

Ovakav pogled nešto kasnije (druga polovina 19. stoljeća) doveo je do shvaćanja da su cjeline ustvari sustavi čiji su elementi povezani lancem uzročno-posljedičnih odnosa. Cjeline posjeduju svojstva koja se razlikuju od svojstava njihovih dijelova. Zato imaju vlastite načine funkcioniranja koji se ne mogu izvoditi iz načina funkcioniranja njihovih komponenti.¹⁰

Daljnji razvoj čovječanstva, njegovog načina funkcioniranja i okoline u kojoj djeluje, a koji su bili karakterizirani složenošću pojava (društvenih, političkih, tehničkih, prirodnih itd.) popularizirali su uporabu pojma sustav. Pojam se tijekom svoje uporabe razvio kao sredstvo izražavanja određene kategorije pojava sa nekim općim značajkama koje se u stanju odraziti složenost tih pojava. Taj je pojam naprosto postao sastavni dio svih sfera ljudske djelatnosti. Uzrok tome nisu bili samo zahtjevi za modernizacijom znanstvenih pristupa već i

¹⁰ O nastanku i razvoju pojma sustav (sistem) vidi npr: Churchman, C.W. Sistemski pristup, CDD SSOH, Zagreb, 1986; Opća enciklopedija, JLZ, Zagreb, 1981

objektivni razlozi koji su mijenjali uvjete života, primjerice tehničko-tehnološki razvoj, industrijska revolucija i na njima temeljene nove organizacije proizvodnje.

Budući je obuhvatio sva područja ljudske djelatnosti i čovjekov svakodnevni život, pojam sustava se počeo upotrebljavati i u znanosti čime je čovjeku omogućeno shvaćanje složenosti njegove životne problematike, bez potrebe da se ta složenost pojednostavljuje izostavljanjem pojedinih elementa i aspekata ili primjenom jednostavnih objašnjenja u onoj mjeri kao što je to bio slučaj do tada. Sredinom 20. stoljeća to je dovelo do etabliranja teorije sustav (u to vrijeme ona se prvenstveno odnosila na društveno područje) čije se osnivanje veže uz američkog sociologa, Parsonsa.¹¹ Sustavna teorija, kao nova znanstvena disciplina, ima cilj ispitati zakonitosti svih sustava (sistema) podjednako. Predmet njezinog proučavanja su zakonitosti povezivanja dijelova u cjelinu, zakonitosti interakcije unutar sustava kao i interakcije između sustava i okoline.

Ustanovljavanje teorije sustava stvorilo je uvjete ne samo za znanstveno proučavanje samog sustava, već i za primjenu takvog načina proučavanja u sva ostala znanstvena područja. To je dovelo do razvoja sustavnih pristupa i sustavnih promišljanja koja kao znanstveni pristupi na jedinstveni način proučavaju sva područja ljudske djelatnosti. Sustavno mišljenje i sustavni pristup temelje se prije svega na promatranju svih predmeta i pojava kao sustava. Drugim riječima, glavno nastojanje sustavne teorije je izbjeći rascjepkanost postojećih znanja i detaljističko proučavanje pojedinih problema odnosno integrirati znanje što znači da sustavna teorija, kako to tvrdi Vukadinović, podrazumijeva integralni skup koncepata, hipoteza i prijedloga koji su primjenjivi u spektru ljudskog znanja.¹²

2.2. Definiranje sustava

Tradicionalne definicije sustava određuju sustav kao cjeline koje se sastoje od dijelova, ali su više nego suma svih dijelova.¹³ Unatoč činjenici da sustavi, kao što smo gore naznačili, predstavljaju interes istraživača od najranijih razdoblja, treba istaknuti da općeprihvaćena odnosno generička definicija pojma sustav ne postoji. Ovisno o kutu promatranja pri istraživanju, predmetu ili cilju istraživačkog interesa svaki autor definira sustav na različit način. To je u konačnici dovelo do postojanja velikog broja definicija pojma sustav od kojih ćemo neke navesti u nastavku rada.

¹¹ Parsons, T. *The Social System*, New York, 1951; Parsons, T. *Structure and Process in Modern Societies*, New York, 1960; Parsons, T. *Društva: Evolucijski i provedbeni pristup*, August Cesarec, Zagreb, 1988

¹² Vidi u: Vukadinović, R. *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998, str. 349

¹³ Luhmann, N. *Teorija sistema: Svrhovitost i racionalnost*, Globus, Zagreb, 1991, str. 45

Analizirajući postojeće definicije pojma sustav (sistem) naš ugledni znanstvenik Pusić je došao do zaključka da je postojeća pojmovna određenja moguće grupirati u dvije grupe koje istovremeno predstavljaju i dvije osnovne teorijske orijentacije. Prva skupina definicija naglasak stavlja na unutarnju strukturiranost sustava i na traženje pravilnosti i zakonitosti ovog unutarnjeg poretka. Druga skupina definicija u središtu interesa, pak, ima sustav kao entitet u odnosu prema okolini što znači da se, baveći okolinom, bave i onim što nije sustav odnosno nije obuhvaćeno njemu svojstvenim pravilnostima.¹⁴

Navest ćemo nekoliko nešto jednostavnijih (čiji su tvorci uglavnom zapadni autori, npr. Miller, White, Ackoff, Rapoport itd.) definicija sustava. Prema tim definicijama sustav je skup jedinica s odnosima među njima odnosno ukupnost odnosa među jedinicama ili, pak, skup elemenata u interakciji.¹⁵

Prema nešto složenijim definicijama sustav je: skup elemenata u međusobnom odnosu od kojih je svaki u izravnom ili neizravnom odnosu sa svakim drugim, a svaki je podskup u odnosu sa drugim podskupom; svaki entitet, pojmovni ili fizički, koji se sastoji iz međusobno ovisnih dijelova; skup objekata sa relacijama tih objekata i njihovih atributa. U ovu skupinu definicija koje u središtu imaju unutarnju strukturiranost sustava možemo dodati i određenje prema kojem se sustav odnosi na sastavne dijelove i njihovo međusobno djelovanje kroz vrijeme, uključivši *feed-back*.¹⁶ Nešto različito, iako na istim osnovama, u svojem "Sistemsom pristupu" sustav definira i Tilles. Za njega je sustav skup dijelova koji su u međusobnom odnosu i čine cjelinu različitu od njezinih sastavnih dijelova, ako ih promatramo odvojeno.¹⁷

Za razliku od ovih autora koji pri definiranju pojma sustav naglasak stavljaju na njegovu unutarnju organiziranost, njemački teoretičar, sociolog Luhmann je jedan od predvodnika teorijske orijentacije koja pri definiranju pojma sustav izostavlja njegovu unutarnju strukturu. U svojoj Teoriji sustava koja je jedan od primjera suvremene organizacijske teorije u njezinoj sustavnoj verziji on sustave određuje kao identitete koji se odražavaju u kompleksnoj i promjenjivoj okolini stabiliziranjem razlike unutrašnjost-vanjski svijet. Drugim riječima, Luhmann sustave shvaća kao svako zbiljsko biće koje se odražava

¹⁴ Pusić, E. Upravni sistemi, Knjiga prva, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985, str. 13

¹⁵ Navedeno prema: Pusić, E. Upravni sistemi, Knjiga prva, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985, str. 11

¹⁶ Navedeno prema: Pusić, E. Upravni sistemi, Knjiga prva, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985, str. 12

¹⁷ Tilles, S. The Manager's Job: A Systems Approach, navedeno prema: Perko-Šeparović, I. Teorije organizacije, Školska knjiga, Zagreb, 1975, str. 37

identičnim, djelomično na temelju vlastitog reda, djelomično na temelju vanjskih okolnosti , u jednoj sasvim kompleksnoj, promjenljivoj okolini kojom se ne može posve ovladati. ¹⁸

Kombinirajući prethodno naznačena dva teorijska pristupa Talcott Parsons sustav određuje kao pojam koji upućuje na međuovisnosti među dijelovima, elementima i procesima tako da se mogu ustanoviti pravilnosti u odnosima i ujedno na istu vrstu međuovisnosti između takvog kompleksa i okoline koja ga okružuje. ¹⁹

Interesantna je i definicija pojma sustav Sriće. Za njega je sustav cjelina koja se ne može rastaviti na svoje elemente, a da se pri tome ne izgube njezine osnovne karakteristike. ²⁰

Nešto drugačije sustav definira Young, jedan od glavnih pobornika općih sustavnih teorija. Za njega je sustav skup elemenata ili jedinica koje se ponašaju na određeni način, a koje se s pomoću označenih granica mogu izdvojiti iz okoline koja ih okružuje. ²¹

Možda je jednu od najpotpunijih definicija i analizu pojma sustav dao Churchman, autor jednog od temeljnih djela literature posvećene sustavnom mišljenju koje je nadahnulo nekoliko generacija sistemskih istraživača, znanstvenika i praktičara. Za njega je sustav skup elemenata usklađenih tako da ostvare određene ciljeve. ²² Prema Churchmanu, ovakvo određenje pojma sustav upućuje na zaključak o postojanju pet elemenata neophodnih za njegovo potpuno shvaćanje. To su: cilj sustava, njegova okolina, resursi sustava, komponente sustava i upravljanje sustavom.

Cilj

Oko cilja sustava ponekad se javljaju određene nejasnoće. Kada se govori o cilju treba imati na umu postojanje cilja sustava kao cjeline, ali i mogućnost da svaki od pojedinih elemenata ima svoj cilj. Naravno, da je za efikasnost sustava presudan cilj sustava kao cjeline. Također, postoje i tzv. iskazani i stvarni ciljevi sustava. Ako kao primjer uzmemo zdravstveni sustav i slučaj kada liječnik specijalist u laboratorij uputi određene uzorke na testiranje postavlja se pitanje što je cilj laboratorija? Očiti je odgovor da je cilj laboratorija što točnije testiranje primljenih uzoraka. No, stvarni cilj zdravstvenog sustava nije "točnost" već ono čemu ta točnost služi: unapređenje i poboljšanje liječničke dijagnostike.

U direktnoj vezi sa ciljevima sustava, posebno sa nedoumicama oko dvojnosti ciljeva (sustava kao cjeline i njegovih elemenata ponaosob, iskazanih i stvarnih) posebnu važnost

¹⁸ Luhmann, N. Teorije sistema: Svrhovitost i racionalnost, Globus, Zagreb, 1991, str. 5 i 143

¹⁹ Navedeno prema: Pusić, E. Upravni sistemi, Knjiga prva, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985, str. 13

²⁰ Vidi uvod dr. Velimira Sriće u knjizi West Churchmana "Sistemski pristup". (Churchman, C.W. Sistemski pristup, CDD SSOH, Zagreb, 1986, str. 9)

²¹ Young, O. Systems of Political Science, New Jersey, 1968, str. 19

²² Vidi: Churchman, C.W. Sistemski pristup, CDD SSOH, Zagreb, 1986, str. 30-41

imaju tzv. mjere performanse sustava. Prema Churchmanu, tzv. mjere performanse sustava su kriteriji koji nam govore koliko je sustav efikasan. Performansa je veća što je rezultat bolji. Očito je, dakle, da su sa motrišta cilja za sustav presudni cilj sustava kao cjeline i njegov stvarni cilj. Možda nam kao primjer mogu poslužiti studenti na studiju. Iskazani ciljevi studenata tijekom studiranja na fakultetu su svladavanje gradiva i dobijanje što većih ocjena na ispitima, dok je njihov stvarni cilj diplomirati odnosno završiti studij. Iz toga je jasno da "očite" mjere performanse nisu one prave. Naime, ukoliko na jednoj godini student, primjerice, ima pet ispita i četiri položi sa odličnim, a peti ne položi i ne upiše narednu godinu studija evidentno je da je performansa loša. Performansa je dobra ukoliko student položi sve ispite tijekom studija i diplomira. Jasno je, stoga, da "očite" mjere (učiti i položiti ispite) nisu prave.

Okolina sustava

Okolina sustava je sve ono što se nalazi izvan sustava.²³ Okolina sustava nalazi se izvan kontrole sustava i na nju sustav može malo utjecati.²⁴ S druge strane, okolina sustava u značajnoj mjeri može determinirati rad sustava. Primjerice, uzmimo neku državnu instituciju kao uzorak sustava. Ukoliko takav sustav ima fiksiran proračun koji se ne može povećati nikakvom njegovom aktivnošću jasno je tada da proračunska ograničenja predstavljaju okolinu takvog sustava i da bitno određuju njegovo funkcioniranje. Međutim, ukoliko se nekim organizacijskim promjenama unutar sustava može utjecati na proračunska sredstva tada neki od procesa financiranja državne institucije kao uzorka sustava nisu okolina sustava već pripadaju samom sustavu. Ovime je ujedno naznačeno da okolinu sustava nije uvijek lako odrediti. Primjerice, postavlja se pitanje je li politička aktivnost odnosno članstvo managera neke tvrtke u raznim političkim organizacijama koje na njega mogu vršiti razne pritiske

²³ S obzirom na odnos prema okolini sustavi se u literaturi obično dijele na otvorene i zatvorene. Otvoreni su oni na koje utječe okolina što podrazumijeva da između njih i okoline postoji dinamička razmjena i interakcija, dok kod zatvorenih tako nešto ne postoji što znači da na njih okolina ne utječe niti se sa njom nalaze u interakciji. No, nisu rijetki ni autori koji sve sustave smatraju otvorenima.

²⁴ E.F. Emery i E.L. Trist su u razmatranju odnosa organizacije (a time i sustava čije su one sastavni dijelovi) i okoline diferencirali četiri moguća tipa okoline (processe po kojima dolazi do interakcije okoline i organizacije/sustava/ oni nazivaju "kauzalna potka"). Ti tipovi su ujedno i faze u razvoju okoline: od krajnje statične do krajnje dinamične. Prvi tip je okolina u kojoj su ciljevi i opasnosti relativno stalni i raspoređeni bez nekog reda. Njezin utjecaj na sustav je najmanji. U drugom tipu okolina je složenija, iako je još uvijek mirna. Ciljevi i opasnosti su grupirani i međusobno pričvršćeni. Treći tip je tzv. uznemirena reagirajuća okolina (disturbed reactive), dok je četvrti tip okoline područje nemira odnosno turbulentne okoline. Emery, F.E.; Trist, L.E. The Casual Texture of Organizational Environment, Human Relations, Vol. 18, 1965, prikazano prema: Perko-Šeparović, I. Teorije organizacije, Školska knjiga, Zagreb, 1975, str. 92-93

sastavni dio tvrtke kao sustava. Churchmann tvrdi da je sasvim jasno da njegova politička aktivnost pripada sustavu (tvrtki), iako jedva da zauzima neko mjesto u "kosturu" sustava.

Za objašnjenje slijedeće karakteristike okoline sustava, tzv. očekivane potražnje što se smatra jednim od najvažnijih aspekata okoline sustava, kao primjer može nam poslužiti tvrtka koja svoje proizvode nastoji plasirati na tržište. Nesporno je da tvrtka svojim postupcima (reklamiranje, cijene) može utjecati na uspješnost plasmana svojih proizvoda na tržište. No, konačni sud o uspješnom plasmanu donosi okolina sustava koju u ovom slučaju predstavljaju krajnji korisnici i potrošači proizvoda te tvrtke tj. kupci. To znači da je potražnja za proizvodima naznačene tvrtke determinirana okolinom odnosno kupcima i da oni utječu na djelovanje sustava (tvrtke): veća potražnja znači veću proizvodnju što donosi veći profit i obratno.

Resursi sustava

Resursi sustava nalaze se unutar sustava. To su sredstva (kadrovi i njihov profil i stupanj obrazovanja, financije, način i vrijeme rada, instrumenti, tehnika, tehnologija, motivacija) pomoću kojih sustav ostvaruje svoje zadatke. Za razliku od okoline, resursi su stvari na koje sustav može utjecati odnosno može ih mijenjati i upotrebljavati u svoju korist. Primjerice, sustav može odrediti koje će osobe raditi na kojim poslovima, kako i koliko će one to raditi, kako će se utrošiti financijska sredstva itd.

Komponente sustava

Komponentama sustava, dijelovima sustava ili podsustavima nazivaju se resursi sustava iz kojih proizlaze specifični učinci sustava. Svaki sustav sastoji se od niza dijelova odnosno podsustava koji su strukturirani na ili na funkcionalnom načelu (npr. odjel za marketing u nekoj tvrtki) ili na teritorijalnom načelu (npr. grad u okviru države). U odnosu na tradicionalno promišljanje sustava kada su komponente bile zasebno razmatrane, u suvremenim uvjetima u središtu pozornosti je cjelokupni sustav odnosno funkcija ili aktivnost koju treba izvršiti. Drugim riječima, u središtu pozornosti je racionalan presjek zadataka koje sustav treba izvršiti. Primjerice, za ocjenu efikasnosti zdravstvenog sustava jedne države važna je efikasnost sustava u cijelosti, dok su njegovi pojedini podsustavi i njihova efikasnost (primjerice zdravstvene organizacije u gradovima diljem države) u ovom slučaju manje važni. Stavljanje naglaska na zadatke sustava, a ne na njegove organizacijske dijelove posebno je važno zato što se analiziranjem zadataka može istražiti vrijednost jedne aktivnosti (primjerice, obrazovne u odnosu na obrambenu u jednoj državi) sa stajališta cijelog

sustava. Zasebnim analiziranjem organizacijskih dijelova sustava istraživanje takvih vrijednosti nije moguće. Ovaj je pristup posebno važan sa aspekta upravljanja sustavima. Naime, u konačnici se omogućuje sagledavanje uloge pojedine organizacijske jedinice unutar sustava i njezine efikasnosti, a što stvara osnovu za eventualno poduzimanje dodatnih mjera za povećanjem mjere performanse pojedine komponente (ukoliko je ona nezadovoljavajuća) kako bi došlo do povećanja mjere performanse cjelokupnog sustava.

Upravljanje sustavom

Pojam upravljanje se definira na različite načine. Prema jednoj od definicija to je kontinuirana djelatnost povezivanja više ljudi u akciji na obavljanju nekih društvenih poslova. Djelatnost upravljanja teče u okviru sustava pravila kojima su, s jedne strane, utvrđeni njezini postupci i definirane metode, a s druge strane, određeni interesi kojima treba služiti.²⁵

Slijedom toga, upravljanje sustavom odnosi se na generiranje planova koji uključuju proučavanje ukupnih ciljeva sustava, njegovih resursa i komponenti. Drugim riječima, upravljanje sustavom postavlja ciljeve komponentama sustava, alocira resurse te kontrolira efikasnost sustava tj. njegovu performansu.

2.3. Karakteristike sustava

Promatrajući sustav kao sredstvo izražavanja određene kategorije pojava, neke opće značajke koje su u stanju odraziti složenost tih pojava profesor Eugen Pusić tvrdi da se pojam sustav u znanosti upotrebljava paralelno sa sve većom mogućnošću ljudi da zahvate složenost svoje životne problematike. U tom smislu, on ističe da se karakteristike pojma sustav mogu grupirati u tri kategorije: opća povezanost pojava, kontingentnost i dinamika suprotnosti.²⁶ Ove se karakteristike promatraju u slijedećem značenju pojma sustav: **Cijelina sustava** uvijek je više od zbroja svojih dijelova. To svojstvo sustava naziva se holizam ili sinergizam i podrazumijeva da je sustav uvijek više od sume svojih elemenata. On je više od sume svojih elemenata zbog načela integracije koje podrazumijeva uspostavljanje bar jedne veze između bar dva elementa. Posredstvom načela integracije uspostavlja se cjelina sustava. **Elementi u sustavu** povezuju se kombinirano tj. međusobno izravno, ali i preko cjeline, pri čemu se zadržava realizam izravnih odnosa između elemenata, ali ima u vidu i cjelina sustava; c)

²⁵ Pusić, E. Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 1975, str. 9

²⁶ Pusić, E. Upravni sistemi, Knjiga prva, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985, str. 13-19

Okolina sustava osnovni je izvor i uvjet promjene sustava, ali i njegove stabilnosti. Uz interakciju sa okolinom, i interni procesi unutar sustava značajni su za njegovo mijenjanje.

Opća povezanost pojava

Sustav kao cjelina sastavljena od dijelova podrazumijeva i međusobnu povezanost tih dijelova. No, sustav je istovremeno i entitet na koji utječe i okolina. Postojanje odnosa na relaciji sustav-okolina znači da postoji i povezanost u tim relacijama odnosno da postoje međusobni utjecaji (različiti po frekvenciji i intenzitetu) između pojedinih pojava u okolini sustava i samog sustava.

Kontingencija

Unutar opće povezanosti kao zasebne karakteristike sustava, svi odnosi među pojavama mogu biti kontingentni. Pojam kontingencija (lat. contingere - slučajnost, mogućnost, eventualnost)²⁷ najlakše se može odrediti kao pojam koji znači "ovisno o okolnostima". Riječ je o pojmu koji su u teorijskom smislu (teorija kontingencije - *A Contingency Theory*) uobličili Lawrence i Lorsch, američki stručnjaci za pitanja teorija organizacije.²⁸ Vršeći empirijska istraživanja u tvrtkama kemijske industrije u Sjedinjenim Američkim Državama vezano uz njihov odnos prema nemirnoj okolini 60-ih godina 20. stoljeća oni su došli do zaključka da se organizacijske varijable nalaze u složenom međusobnom odnosu jedna prema drugoj i s uvjetima u okolini. Drugim riječima taj se zaključak može izraziti mišlju kako bilo koja pravila za organizaciju vrijede samo pod danim okolnostima, dok pod drugim okolnostima njihova primjena može dovesti do rezultata suprotnih od onih koji su se htjeli postići.

Promatrano sa aspekta sustava, kontingencija znači da odnosi među pojavama mogu biti i drugačiji nego što stvarno jesu na određenom mjestu i u određeno vrijeme. Složenost kontingencije sustav izražava kroz svoje elemente. Naime, riječ je o tome da elementi imaju svoja svojstva odnosno atribute i da se kroz njih i vežu. Budući da isti elementi mogu imati više atributa oni mogu pripadati različitim sustavima. Kontingencija je za svaki element drugačija. Pod drugim okolnostima iste se pojave mogu značajno vezati s drugim pojavama posredstvom svojih drugih atributa, na drugi način u druge cjeline.

²⁷ Klaić, B. Veliki riječnik stranih riječi, Zora, Zagreb, 1974, str. 693

²⁸ Vidi: Lawrence, R.P.; Lorsch, W.J. *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Harvard University, Boston, 1967

Dinamika suprotnosti

Kao karakteristika sustava dinamika suprotnosti podrazumijeva da su njegovi elementi međusobno povezani (to ih i čini elementima), ali da su istovremeno i toliko samostalni da ih je moguće identificirati kao zasebne elemente jer se bez jasno određenih elemenata ne može govoriti o postojanju sustava. Ova istodobna prisutnost suprotnih stanja: samostalne egzistencije elemenata i jedinstvene cjeline sustava omogućuje da se pojmom sustava zahvate i procesi u prirodi i društvu odnosno dinamičke pojave gdje je kretanje određeno postojanjem ovih suprotnih faktora.

2.4. Opća teorija sustava, sustavni pristup i sustavno promišljanje

Prethodno smo naznačili da opća teorija sustava (*systems theory*) kao nova znanstvena disciplina, ima cilj ispitati zakonitosti svih sustava (sistema), kako mehaničkih/tehničkih tako i bioloških i društvenih podjednako. Predmet njezinog proučavanja su zakonitosti povezivanja dijelova u cjelinu, zakonitosti interakcije unutar sustava kao i interakcije između sustava i okoline. Ustanovljavanjem opće teorije sustava²⁹ omogućena je njezina primjena u svim sferama ljudske djelatnosti s ciljem da se, kako to ističe Young, izbjegne rascjepkanost postojećih znanja odnosno integriraju znanja koja dolaze iz drugih disciplina.³⁰

Kao jedan od pobornika opće teorije sustava Young smatra da teorija dokazuje da svi sustavi bez obzira je li riječ o mehaničkom, organskom, ljudskom ili društvenom posjeduju karakteristične crte koje su u najvećoj mjeri zajedničke.³¹ Zbog toga i jest potrebno proučavati te crte koje imaju iste karakteristike što, prema Kennethu Bouldingu (također jednom od utemeljitelja opće teorije sustava), treba biti glavni tzv. kostur znanosti koji daje središnji okvir razmatranja.³²

S druge strane, američki sociolog Parsons kao veliki pobornik sustavnog pristupa u promatranju društvenih pojava smatra da svaki sustav bez obzira na sve njegove karakteristike mora ostvariti neke osnovne funkcije ukoliko želi opstati i biti stabilan. Prva karakteristika podrazumijeva potrebu svakog društvenog sustava da održi mogućnost svojeg očuvanja i reprodukcije cjeline ili glavnih karakteristika. Zato svaki sustav mora biti

²⁹ Pojedini autori (npr. James Gregor) tvrde da se opća teorija sustava ne može nazivati teorijom budući ona stvara samo konceptualni okvir, ali ne i teoriju, dok drugi (Anatol Rapoport) pak tvrde da to nije teorija u onom smislu kako se ta riječ upotrebljava u znanosti već da se može opisati više kao program ili usmjerenje u filozofiji znanosti..

³⁰ Prikazano prema: Vukadinović, R. Međunarodni politički odnosi, Barbat, Zagreb, 1998, str. 349

³¹ Young, R.O. Systems of Political Science, prikazano prema: Vukadinović, R. Međunarodni politički odnosi, Barbat, Zagreb, 1998, str. 349

³² Boulding, K. General Systems: The Skeleton of Science, prikazano prema: Vukadinović, R. Međunarodni politički odnosi, Barbat, Zagreb, 1998, str. 349

adaptabilan što znači sposoban uzeti u obzir sve nove činjenice i okolnosti i njima se prilagoditi. Druga funkcija odnosi se na ostvarenje cilja sustava. Ciljevi sustava su različiti, a najosnovniji cilj je opstanak sustava. Treća karakteristika je integracija sustava koja podrazumijeva koherentno funkcioniranje bitnih dijelova sustava i njihovo ponašanje na osnovu kojeg se mogu vidjeti stanovite pravilnosti u odnosima između sustava i podsustava.

Dugherty i Pfaltzgraff smatraju da su za teoriju sustava bitne slijedeće kategorije:

1. unutarnja organizacija i modeli interakcija među brojnim elementima, za koje pretpostavljamo da čine sustav;
2. odnos i granice između sustava i njegova okruženja, a osobito priroda i utjecaj inputa iz okruženja i outputa sustava u okruženje;
3. funkcije sustava, strukture za obavljanje tih funkcija i njihov utjecaj na stabilnost sustava;
4. homeostatički mehanizmi koje sustav ima na raspolaganju za postizanje svoje ravnoteže;
5. klasifikacija sustava na otvorene i zatvorene ili na biološke, tehničke i druge;
6. strukturiranje sustava na različite razine, lokacija podsustava unutar sustava i model interakcija među samim podsustavima, ali i između podsustava i cjelokupnog sustava.³³

U razmatranju opće teorije sustava pojedini autori upozoravaju da se ona ponekad brka sa sustavnom analizom koja je ustvari metodologija promatranja kompliciranih problema koji se radi lakšeg promatranja dijele i razdvajaju na sekcije. Drugim riječima, sustavna analiza je skup tehnika koje pomažu organiziranju podataka, ali ona sama ne postavlja nikakav unaprijed fiksiran cilj, dok je sustavna teorija integralni skup koncepata, hipoteza i prijedloga koji su primjenjivi u spektru ljudskog znanja.³⁴

U neposrednoj vezi sa općom teorijom sustava je i sustavno promišljanje. Sustavno mišljenje temelji se, prije svega, na promatranju svih predmeta kao sustava pri čemu se elementi sustava objašnjavaju na osnovu njihovih interakcija i odnosa u okviru procesa funkcioniranja cjeline, a ne obratno. Ono predstavlja treću fazu u razvoju znanosti. Počeci "sustavne ere" vežu se uz kraj Drugog svjetskog rata, a nastala je iz razloga što do tada

³³ Prikazano prema: Grizold, A. Međunarodna sigurnost: Teorijsko-institucionalni okvir, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998, str. 78-79

³⁴ Vukadinović, R. Međunarodni politički odnosi, Barbat, Zagreb, 1998, str. 349

postojeće znanstvene paradigme nisu zadovoljavale znanstvenike i praktičare na području istraživanja predmeta i pojava suvremenog svijeta.

Kroz čitavu ljudsku povijest razvitak znanstvene misli može se podijeliti na tri metodološke etape. Prva je oslonjena na metodu opažanja, druga na analitičku metodu, a treća na sustavne metode.

Metoda opservacije karakteristična je za početne korake svakog znanstvenog pristupa. Sastoji se u opažanju i zatim detaljnom opisivanju onoga što je zapaženo bez pokušaja da se ustanove razlozi i zakonitosti koje stoje iza promatranih pojava. Promatranje predstavlja, kasnije, i jednu od metoda analitičkog pristupa s tim da se naglasak stavlja na raščlanjivanje pojava i pokušaj spoznaje reda u njima, a ta je stepenica više od puke deskripcije.

Tradicionalna znanost temelji se na analitičkom pristupu koji ima slijedeće karakteristike: svi empirijski fenomeni **promatraju se** kao skup nezavisnih elemenata koje treba analizirati tj. rastaviti na konačne dijelove (npr. atomi, stanice) da bi pojava u cjelini bila shvaćena; odnos između elemenata **objašnjava se** odnosom kauzaliteta tj. uzročno-posljedične povezanosti; predmeti i pojave **opisuju se** striktnim definicijama, pravilima ili strukturama.

Za razliku od analitičkog pristupa, sustavni pristup, kao što je naznačeno, zasniva se na promatranju svih predmeta i pojava kao cjeline. Sustavno mišljenje dovodi do pojave interdiscipliniranosti (promatranje istog predmeta ili pojave sa stanovišta raznih znanstvenih disciplina istovremeno) i transdisciplinarnosti (nadilaženje dostignuća postojećih znanstvenih disciplina, razvijanje novih ideja, teorija i pogleda kojima se prevladava postojeća funkcionalna ili predmetna podijeljenost područja znanstvenog istraživanja).

Drugim riječima bi se moglo kazati da sustavno promišljanje ima slijedeće karakteristike:

- stavlja u relaciju pojave i procese spram cjelovite strukture;
- predstavlja istraživani objekt kao složeni sustav koji ima ulazne i izlazne (*input-output*) signale te otvorenu mogućnost memoriranja i adaptacije;
- konkretizira sliku istraživanog objekta kao unutarne organiziranog i povezanog sustava s određenim vezama koje tvore tzv. istraživačke varijante.³⁵

³⁵ Vukadinović, R. Međunarodni politički odnosi, Barbat, Zagreb, 1998, str. 348

Koncepcija sustavnog pristupa pretpostavlja, dakle, znanstveno poznavanje specifičnih karakteristika složenih objekata i visokoorganiziranih sustava. Novina tog pristupa sastoji se prvenstveno u tome što se zahvaća cjelina istraživanog objekta.

3. SUSTAV NACIONALNE SIGURNOSTI

Različite spoznaje iz povijesnih, antropoloških i drugih istraživanja dosadašnjeg razvoja ljudskog društva navode na zaključak da su temelj svakog smislenog ljudskog postojanja u društvu njegove potrebe za uspostavljanjem, očuvanjem, razvojem i osmišljavanjem svojega postojanja. Djelovanje u najširem smislu je sve što čini čovjek kao svjesno biće. U strukturi ljudskog djelovanja ima svoje mjesto također sigurnost kao jedan od pojavnih oblika ljudskog postojanja, odnosno funkcija koja je usmjerena prema očuvanju čovjekova postojanja. Sigurnost kao djelatnost dobiva na značenju kada čovjek reagira na podražaje od čovjeka ili prirode u trenutku spoznavanja opasnosti, ugroženosti, bolesti ili strahu. S obzirom na to sigurnosna djelatnost se kod čovjeka najvjerojatnije pojavila na početku kulture u najširem smislu, odnosno u razdoblju, kada se uporabom prvih oruđa čovjek mogao jednostavno prilagoditi specifičnim uvjetima u životnoj okolini.³⁶

Sigurnosna djelatnost se s vremenom postupno diferencirala od drugih djelatnosti (proizvodnja, kultura, znanost i drugo), kojima je temeljni uzrok potreba za očuvanjem, održavanjem, olakšavanju i osmišljavanju čovjekovog postojanja kao društvenog bića. U sigurnosnoj djelatnosti radi se o dvostrukom odnosu: čovjeka do čovjeka i čovjeka i prirode. U tom okviru razlikujemo dvije sastavnice te djelatnosti: trenutno reagiranje čovjeka na stanje, procese u prirodi, te na situacije u društvu za koje zaključiti da su mu opasnost; čovjekova spoznaja pojava i procesa u prirodi i društvu te njegove pripreme za zaštitu i obranu pred procesima i pojavama, koje je čovjek spoznao kao moguće ugrožavanje. Da bi sigurnost kao djelatnost bila uspješna na sadašnjem stupnju razvoja društva, mora biti smisljena, svjesna djelatnost na razini cijelog društva, jer su ljudi međusobno povezani u društvu i suvremene opasnosti ugrožavaju sve ljude.

Racionalnost, učinkovitost i poštivanje sloboda i prava pojedinca i grupa pri zadovoljavanju potreba u društvu uvjetuju sistemsko uređivanje posebnih djelatnosti. Drugim riječima, posebne djelatnosti jesu osnove sistemskog zadovoljavanja potreba u društvu. Sistem je stoga vanjski (empirijski) izraz uređenosti određene djelatnosti u društvu, kojom se zadovoljava vitalna potreba cjelokupnog društva.

³⁶ Usporedi također: O'Connell, L.R. *Of Arms and Men*, Oxford University Press, New York, 1989, str. 15-20.

Tako određen sustav u društvu ne postoji kao samostalan entitet. Tako se i sigurnosna djelatnost³⁷ na današnjem stupnju društvenog razvoja provodi organizirano kroz sustav, koji se naziva – sigurnosni sustav. Kroz njega se vidi određeni stupanj organiziranosti društvenih mogućnosti za izvršavanje sigurnosna funkcija suvremenog društva. S obzirom na ciljeve i sadržaj, u okviru sigurnosnog sustava suvremene države razlikujemo dva dijela:

- funkcionalni (vrste i oblike aktivnosti)
- institucionalni, odnosno strukturalni (organizacija, nositelji aktivnosti, idr.).

Sinonim sigurnosnom sustavu na razini države je sustav nacionalne sigurnosti (*national security system*), koji je u većini država namijenjen, prije svega, vojnoj sigurnosti. Zbog točnijeg promatranja konkretne prakse na području sigurnosti suvremenih država, ispravno je, u funkcionalnom smislu, razlikovati nacionalni obrambeni sustav (*national defence system*) i nacionalni sigurnosni sustav (*national security system*). Suvremene države svojim obrambenim sustavom izvode djelatnost obrane u slučaju oružane agresije izvana. Nacionalni sigurnosni sustav podrazumijeva djelovanje cjelokupnog društva, države i svih državnih organa u uzajamnoj ovisnosti s ciljem jamčenja sigurnosti društvu, državi i pojedincu.

Osiguravanje sigurnosti pojedinca i društva je u suvremenoj civilizaciji dobilo novo značenje. Države su do sada ograničavale problem nacionalne sigurnosti na vojna pitanja i izvodile ga prije svega s vojnim aktivnostima.³⁸ Ostali civilizacijski oblici suvremene (nacionalne i međunarodne) sigurnosti, primjerice, društveno-ekonomski, politički, kulturni, duhovno-intelektualni i ekološki, su bili zanemareni, iako dobivaju sve više na značaju. Zato je razumljivo, da sadašnji odnosi i radikalne promjene unutar suvremenih država i u

³⁷ U sigurnosnu djelatnost suvremenih država, između ostalog, svrstavamo sljedeće aktivnosti: normativnopravno reguliranje područja obrane i unutrašnje sigurnosti, organiziranje, pripremanje i osposobljavanje oružanih snaga, policije, obavještajnih službi i drugih državnih organa na području nacionalne sigurnosti, istraživanje, razvoj, kupnja oružja i vojne opreme, održavanje oružanih snaga, sistema... i vojne tehnike, izgradnja i održavanje objekata vojne infrastrukture (aerodromi, luke, vojarnje, poligoni, skladišta, itd.), izgradnja skloništa i pripreme terena za obranu u slučaju možebitne agresije, i drugo.

³⁸ Vojna sila kao sredstvo prisile, što je monopol države, je najvažnije obilježje vojno-obrambenih aktivnosti, još od vremena kada je došlo do klasne podjele društva. Od tada, kada su vojne prijetnje promatrane kao najvažnije, države su posvećivale osobitu pozornost razvoju vojnih aktivnosti, odnosno vojnom mehanizmu koji je trebao jamčiti nacionalnu sigurnost. Najvažnije posljedice takvog monopola na području sustava nacionalne sigurnosti danas su sljedeće: a) strategijski odnosi, utemeljeni na sili, postali su glavno obilježje politika nacionalne sigurnosti, posebno nakon Drugog svjetskog rata. Suština te strategije, kao sredstva očuvanja mira i sigurnosti u međunarodnim odnosima, je osiguranje opstanka državama i narodima u kompeticijskom i neprijateljskom okruženju. Sigurnost jedne države ostvaruje se na račun druge države; b) vojna organizacija je glavni zastupnik vojno-obrambene djelatnosti države; c) vojnički način razmišljanja je više-manje sastavni dio svakodnevnog življenja (kulture) u suvremenim državama i međunarodnim odnosima; d) obrambena aktivnost društva je jedna od najbolje institucionaliziranih oblika ljudskog života i rada: planiranje, upravljanje i vođenje te aktivnosti je potpuno u rukama države. (Grizold, A.; et. al., Demilitarizacija Slovenije in nacionalna varnost, zbornik, ZPS, Ljubljana, 1991, str. 16.)

odnosima među njima, zahtijevaju novu definiciju sigurnosti, koja će obuhvatiti sve njezine sadržaje kao jednako važne. To uključuje također promjenu sadržaja sigurnosne politike suvremenih država u smislu sve veće uloge nevojnih sredstava i mehanizama u sigurnosnim djelatnostima.

Dosadašnji stupanj društvenog razvoja donosi, kao dodatak klasičnim izvorima ugrožavanja, nove nesigurnosti i ugrožavanja za društvo, prirodu i svijet u cjelini, kao što su, primjerice, ekonomske krize, etnički sukobi, migracije, međunarodni terorizam i globalno zagađivanje okoliša³⁹. U postojećim civilizacijsko-kulturnim odnosima sigurnost ima univerzalni sadržaj, koji se jasno iskazuje u totalnosti zahvaćanja i preplitanja svih područja u određenom društvu (gospodarskog, političkog, socijalnog, ekološkog, vojno-obrambenog i drugih područja), te u sve većoj povezanosti i međusobnoj ovisnosti globalnog društva.

Usprkos univerzalnome značenju suvremene sigurnosti, njezin se nacionalni značaj nije smanjio. Nacionalna sigurnost, poimana kao stanje sigurnosti određenog naroda, odnosno nacije, je izražena u okviru različitih potencijalnih i stvarnih nesigurnosti koje proizlaze iz “neprijateljskog” međunarodnog okruženja. Ugrožavanje vanjskog svijeta (primjerice, izvan postojećeg nacionalnog društvenog sustava) podrazumijeva se kao funkcija dijelom pretpostavljenih i dijelom stvarnih uvjeta. Točno razlikovanje između stvarnih i pretpostavljenih uvjeta gotovo je nemoguće.

Sustav nacionalne sigurnosti predstavlja danas u suštinskom smislu sintezu svih podsustava u društvu, jer osigurava temeljne uvjete za opstanak i razvoj društva, kvalitetu života i djelovanje u smjeru povećavanja otpornosti društva i prirode od ugrožavanja, te otklanjanja posljedica, koje prouzroče izvori ugrožavanja.

Sustav nacionalne sigurnosti suvremenih država obuhvaća funkciju i strukturu na području nacionalne sigurnosti, koje ne uključuju samo sposobnosti države za očuvanje vrijednosti svoga društva pred unutarnjim i vanjskim ugrožavanjima mira i slobode građana, već i zajedničko djelovanje s ostalim društvenim podsustavima radi daljnjeg razvoja društva u cjelini.

³⁹ Rotfeld, A.D. Shaping a New International Security System: The European Security Perspective, International Institute for Peace, Vienna, 1995., str. 8

SUSTAV NACIONALNE SIGURNOSTI SUVREMENE DRŽAVE



Shema br. 3: Temeljni elementi sustava nacionalne sigurnosti suvremene države

Osnovni elementi sustava nacionalne sigurnosti operativne su djelatnosti društva, koje osiguravaju njegovu sigurnost. Suvremenim društvima zajednički su sljedeći elementi nacionalne sigurnosti:

a) Sigurnosna politika, koju u širem značenju definiramo kao djelatnost za pripremu osiguravanja pred izvorima budućeg ugrožavanja u prirodi, društvu i među društvima. U užem značenju predstavlja zbir svih mjera, djelatnosti i postupaka namijenjenih uspostavljanju i djelovanju sustava nacionalne sigurnosti. U užem značenju, cilj je sigurnosne politike stvaranje koncepta mehanizama i sredstava, kojima se osiguravaju unutarnja i vanjska sigurnost društva, a predstavlja konkretizaciju političkih, organizacijsko-tehničkih i drugih načela sigurnosne politike u širem smislu;

b) Sigurnosna je struktura namijenjena osiguravanju sigurnosti na razini cjelokupnog društva i specifična je za svaku državu. Većini država ipak su zajednička dva elementa tog sustava, a to su obrana i unutarnja sigurnost. Funkcije obrambenog elementa su: odvratanje mogućeg napadača, obrana svog teritorija, zaštita stanovništva i materijalnih dobara te uklanjanje posljedica agresije, neoružani otpor agresiji, djelovanje političkoga i drugih društvenih podsustava u ratu itd. Radi ostvarivanja tih funkcija obrambeni element sigurnosnog sustava države sadrži dva temeljna elementa: oružane snage i civilnu obranu. Funkcije unutarnje sigurnosti su:

- očuvanje zakonitosti i poretka,
- "informativna" djelatnost i
- zaštita cjelokupne društvene infrastrukture.

Strukturni elementi za provedbu tih funkcija su policija, obavještajni sustavi, inspeksijske službe, carina i drugi organi formalnog društvenog nadzora.

c) Sigurnosno samoorganiziranje civilnog društva. Osim osiguravanja sigurnosti na državnoj razini u suvremenim društvima postoje i mogućnosti za osiguravanje sigurnosti na individualnoj i zajedničkoj razini. Pritom je riječ o spontanom sigurnosnom i samozaštitnom djelovanju pojedinaca, a i o različitim oblicima i stupnjevima sigurnosnog samoorganiziranja društvenih skupina (interesne, lokalne zajednice) na temelju naravnog prava svakog subjekta na samoodbrano, samozaštitu i samopomoć.

Iz dosadašnje pojmovno-terminološke rasprave možemo zaključiti dvije stvari: prvo, da je odnos između suvremene nacionalne sigurnosti i nacionalne obrane jednak odnosu između općega (nacionalna sigurnost) i posebnoga (nacionalna obrana). U tom je okviru, dakle, sustav nacionalne sigurnosti širi (krovni) pojam, koji uključuje i nacionalnu obranu. Drugo, konkretne okolnosti nakon 2. svjetskog rata u međunarodnoj su zajednici bile uvjetovane neprestanom napetošću među državama, koja je proizlazila iz ideološkog i političkog globalizma obiju supersila - SAD i SSSR. U takvim je prilikama koncept nacionalne sigurnosti bio reduciran na koncept moći. Države su međusobno vodile neprestanu borbu za postizanje vlastite sigurnosti, najčešće na račun drugih. U praksi, države su sve do kraja hladnog rata (1989.) nacionalnu sigurnost osiguravale obrambenim sustavom zasnovanim na oružanim snagama. Završetkom hladnog rata jača spoznaja o kompleksnosti suvremene nacionalne i međunarodne sigurnosti. Zajednički nazivnik različitih ideja o alternativnom konceptu osiguravanja suvremene sigurnosti prijelaz je s tradicionalnoga kompetitivnog modela osiguravanja nacionalne i međunarodne sigurnosti (što se zasniva na načelima oružane nacionalne obrane, odvratanja i grubog natjecanja među državama) na

suvremeni kooperacijski model osiguravanja nacionalne i međunarodne sigurnosti, koji će se u većoj mjeri zasnivati na suradnji i zajedničkim sigurnosnim interesima država te novome, cjelovitom shvaćanju koncepta sigurnosti, u kojemu je vojna sigurnost samo jedan od elemenata uspostavljanja višedimenzionalne nacionalne i međunarodne sigurnosti. Bez obzira na spomenute pozitivne razvojne mogućnosti na području osiguravanja sigurnosti u suvremenim državama i međunarodnoj zajednici nakon završetka hladnog rata, sigurnosna politika i struktura na nacionalnoj i međunarodnoj razini i dalje ostaju funkcionalno i strukturalno vezane, prije svega, na tradicionalne vojno-obrambene mehanizme i instrumente. Zato je obrambena djelatnost danas dio sigurnosnih djelatnosti suvremene države koja se ostvaruje u okviru sustava nacionalne sigurnosti.

U obrambenoj djelatnosti države riječ je o vojnim, organizacijsko-tehničkim, personalnim, normativnim, materijalnim, idejno-političkim i drugim aktivnostima. Suvremena država organizira, nadzire i, što je najvažnije, financira obrambene djelatnosti. U obrambenom sustavu većine država središnje mjesto pripada oružanim snagama, koje predstavljaju vojni dio tog sustava. Položaj i uloga oružanih snaga u obrambenom sustavu određeni su u doktrini vođenja oružane borbe i vojnoj doktrini neke zemlje,⁴⁰ dok su ideje, stavovi i norme spomenutih doktrina povezane u obrambenu doktrinu države.

Na sadržaj sigurnosne politike i sustava nacionalne sigurnosti suvremene države utječe cijeli niz različitih čimbenika, koji proizlaze iz dvije okoline: unutarnje okoline države i međunarodne zajednice.

Svaka država je *sui generis* po svojoj povijesti, organizaciji i razvoju i to se također vidi u njezinoj sigurnosnoj politici i sustavu. U istraživanjima suvremenih sustava nacionalne sigurnosti prevladavaju istraživanja koja te sustave promatraju na nacionalnoj/državnoj razini. Zato je nacionalnu sigurnosnu politiku i sustav potrebno analizirati na razini države preko različitih empirijskih pokazatelja, koji omogućavaju saznavanje njegove strukture i organizacije, ali i način djelovanja (motivacija i učinkovitost). Pored toga, važno je obratiti pažnju na druge čimbenike, koji uvjetuju sigurnosnu sposobnost države, kao što su: političko-gospodarska organiziranost i uspješnost, geografski i demografski čimbenici, geostrategijski i vojnopolitički položaj, prava i dužnosti države koje proizlaze iz međunarodnih ugovora i članstva u međunarodnim organizacijama, javno mnijenje, vojno-industrijski kompleks i njegov utjecaj na suštinu politike nacionalne sigurnosti, itd.

⁴⁰ Pod doktrinom vođenja oružane borbe podrazumijevaju se pravila neke države o načinu organiziranja, pripremanja, opremanja i djelovanja oružanih snaga u miru i ratu. Širi pojam je vojna doktrina, koja se bavi pitanjima vođenja rata u cjelini.

3.1. Politički sustav i sustav sigurnosti

Politički sustav kao pojam, kao poseban predmet političke znanosti i kao samostalna znanstvena disciplina koja se diferencira i odvaja od srodnih, tradicionalnih disciplina državnog i ustavnog prava, pa postaje autonomno područje znanstveno istraživačkog rada, relativno je novijeg datuma. Međutim, zameci i tragovi onoga što čini njegovu suštinu i njegov sadržaj mogu se tražiti u prošlosti koja seže do antičke misli.⁴¹ Kod većine autora postoje razlike u definiranju pojma političkog sustava uglavnom obzirom na poimanje sadržaja pojedinih elemenata i njihovih veza, ali i zbog različitog jezika kojim se služe. Sve poznate definicije političkog sustava mogu se razvrstati u nekoliko karakterističnih skupina. U jednim se smatra da se politički sustav može najbolje izraziti institucijama, u drugima funkcijama, trećima strukturom, četvrtima procesima i aktivnostima, petima kombinacijom koja bi bila u stanju izraziti kako institucionalno-strukturalnu tako i procesnu stranu političkog sustava.

U određenju pojma političkog sustava polazimo od nekoliko definicija. Easton smatra "da sve one vrste aktivnosti u formuliranju i izvršavanju društvene politike u političkom procesu konstituiraju politički sustav."⁴² Za Eisenstadta "politički sustav je (1) organizacija teritorijalnog društva koja ima legitimni monopol nad autoriziranim korištenjem i regulacijom sile u društvu. (2) On ima određenu odgovornost za održanje (društvenog) sustava čiji je sastavni dio. (3) Stoga ta organizacija nameće oštre sankcije radi ispunjavanja glavnih ciljeva društva i regulira vanjske odnose. Sve socijalne uloge i skupine koje ispunjavaju ove pojedine funkcije u društvu, bez obzira na druge zadatke koje mogu vršiti, čine politički sustav društva."⁴³ Neki autori smatraju da bi politički sustav mogli definirati kao institucionaliziran oblik i način na koji je određen te reguliran odnos između javne vlasti i društva. Preciznije i detaljnije rečeno, pod političkim sustavom podrazumijevamo, s jedne strane, sustav institucionaliziranih nositelja političke vlasti u jednoj društvenoj zajednici, način njihovog konstituiranja, organiziranja i djelovanja, a s druge strane, skup onih

⁴¹ U tom razdoblju od antičke misli do danas u filozofskoj, sociološkoj i politološkoj misli, paralelno s pojmom politički sustav, upotrebljavani su i upotrebljavaju se kao sinonimi i pojmovi: politički režim (Duverger, M.), politički poredak (Friedrich, J.C.), političko, odnosno državno uređenje (Aristotel), politički proces (Dahl, R.), političko društvo (Rousseau, J.J.), politička zajednica (Weber, M.), politička država (Hegel, G.V.F.), sustav vlasti, proces vladavine (Bentley, A.). Uvođenje i češća uporaba pojma politički sustav, naročito u znanstvenom komuniciranju, uvjetovani su brojnim razlozima. Jedan od bitnih je što veliki broj navedenih pojmova izražava uglavnom neke šire ili uže dijelove politike u okviru države ili uže političke skupine odnosno organizacije. Zbog toga oni nisu u stanju obuhvatiti složenu cjelinu odnosa između javne vlasti i društva, a što omogućava pojam politički sustav. Prema: Deren-Antoljak, I. Porijeklo znanstvenog istraživanja političkog sistema, *Politička misao*, 4, (1985.), str. 12.

⁴² Easton, D. *The Political System*, Chicago, 1953., str. 129.

⁴³ Eisenstadt, S.N. *The Political Systems of Empires*, New York, 1963., izvor prema Mratović, V. i dr. *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu i Poslovna politika, 1986., str. 3.

institucija i odnosa pomoću kojih se uspostavlja organizirana veza između nositelja političke vlasti i društvenih snaga u čije ime oni vladaju. Dok drugi pod političkim sustavom razumiju manje ili više diferenciran i uobličen sustav političkih procesa, odnosa, ideja i institucija u kojima se i preko kojih se određuju globalni ciljevi društva ili ostvaruje globalno autoritativno usmjeravanje društva i raspodjela oskudnih društvenih vrijednosti. On obuhvaća kako državu kao središnji krug i polugu usmjeravanja, tako i širi i složeni sklop međusobnih utjecaja i odnosa države, odnosno javne vlasti i društva. Politički sustav je u biti jedan od podsustava globalnog društvenog sustava preko kojeg se ostvaruju određene društvene funkcije, odnosno političke funkcije i aktivnosti.

Sve navedene definicije, osim razlika imaju i određene zajedničke karakteristike. Polazeći od toga za politički sustav možemo reći da predstavlja skup na odgovarajući način povezanih različitih elemenata: političkih institucija, procesa, odnosa i ideja, čiji su odnosi međusobno uređeni i preko kojih se određuju ciljevi društva te osigurava njegovo funkcioniranje u skladu s ovim ciljevima.

Poteškoće u znanstvenom definiranju pojma sustava sigurnosti, uvjetovale su da se u literaturi uglavnom koriste definicije sadržane u doktrinarnim i pravnim dokumentima. Ipak, ima teoretičara, koji su pokušali definirati sustav sigurnosti na znanstvenim osnovama.

Polazeći od prethodnih definicija političkog i sustava sigurnosti, oni se razumijevaju kao dva posebna sustava prvenstveno zbog toga da bi se mogao promatrati njihov odnos i međusobni utjecaji, posebno kroz upravljanje koje se ostvaruje u jednom i drugom sustavu. Time se ne negira jedna od opće prihvaćenih spoznaja političke teorije, da je sustav sigurnosti, u širem smislu, sastavni dio političkog sustava, a u funkcionalnom pogledu, njegov instrument. Politički sustav spada u primarna područja društvenog organiziranja i egzistencije te u odnosu na sustav sigurnosti, u demokratskim društvima ima općenitija obilježja i određenu samostalnost. Stoga su u takvom modelu odnosa utjecaji tijela političkog sustava na tijela sustava sigurnosti primarni nego u odnosu na obrnute utjecaje te intenzivniji i sadržajno bogatiji. U uvjetima promjene ovog modela odnosa između dva sustava te uvjetima kriza i unutarnjih sukoba mijenjaju se intenzitet, sadržaj i obilježja pojedinačnih veza i utjecaja. U najopćenitijem smislu možemo govoriti o šest temeljnih, globalnih vrsta veza - područja utjecaja političkog na sustav sigurnosti, a u okviru njih se, u različitim modelima te povijesnim razdobljima i jednog i drugog sustava, realizira široka skala općih, posebnih i (pogotovo) pojedinačnih veza i utjecaja. Najizrazitije globalne veze - područja utjecaja čine utjecaji političkog sustava na:

- koncepciju,

- organizaciju i strukturu,
- sadržaj i način realizacije sigurnosnih aktivnosti,
- sadržaj i način politizacije,
- upravljanje i
- položaj subjekata sigurnosnog sustava.

3.2. Sigurnosni sustavi u republikanskom obliku vlasti

Republika kao oblik integracije društva nasljeđuje monarhiju, koja nije više u stanju integrirati sve veći broj različitih i suprotstavljenih interesa u društvu. Ideje o republikanskom tipu uređenja društva, oslonjene na antičku misao, javljaju se još u okvirima monarhije, pokušavajući se s promjenjivim uspjehom ostvariti u praksi.⁴⁴ Tako se javljaju ideje o odvojenosti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.⁴⁵ Prvi koji uočava postojanje tri vrste vlasti u državi (zakonodavne, izvršne i sudske) te potrebu njihovog razdvajanja bio je Montesquieu (1689.-1755.). Za razumijevanje razvoja ideje o diobi vlasti značajno je spomenuti i Thomasa Jeffersona (1743.-1826.). Prema njemu, zakonodavna, izvršna i sudska funkcija povjerava se odvojenim, jednakim i "kosuverenim" vlastima. Svaka od njih treba biti vezana ustavom i odgovorna izravno narodu. Politička prava građana su neotuđiva. Zakonodavnu vlast delegirao je narod preko svojih predstavnika. On zagovara i vertikalnu diobu vlasti stvaranjem lokalnih zajednica. Glavni politički cilj ovakvih shvaćanja je ograničiti samovolju monarha te politički neutralizirati državnu upravu i sudstvo, instrumente vlasti u monarhovim rukama i podčiniti ih narodu.⁴⁶

Primjena načela diobe vlasti u ustavnoj praksi većine zemalja tijekom 19. i početka 20. stoljeća, pokazala je da je glavni politički učinak ovog nastojanja otvaranje vrha državnog sustava upravljanja i njegovo pretvaranje iz strukture vlasti u obliku piramide u političku arenu gdje se mogu konfrontirati i uskladiti raznoliki interesi građanskog društva⁴⁷. To je u

⁴⁴ Najočitiiji primjer toga je Francuska u kojoj se tijekom 18. i 19. stoljeća naizmjenično uvode republika i monarhija.

⁴⁵ John Locke u svojim "Two Treatises of Government" ("Dvije rasprave o vladanju državom") ističe da je najvažnija funkcija u državi donošenje zakona. Povjeriti donošenje i izvršavanje zakona istim ljudima prevelika je napast za ljudsko vlastoljublje. Obzirom na ovo i činjenicu da se zakoni ne donose svaki dan zakonodavnu funkciju trebaju imati grupe biranih predstavnika naroda koji se povremeno sastanu, donesu zakon i nakon toga razidu i sami se podvrgavajući donešenom zakonu. Pored toga Locke smatra kako je potrebno da postoji i trajna (izvršna) vlast koja mora brinuti o izvršavanju zakona što su donijeti ili su na snazi. Sudsku vlast ne razlikuje od izvršne vlasti. (Locke, J. The Second Treatise of Government, New York, The Liberal Arts Press, 1952., str. 82.)

⁴⁶Vidi: Pusić, E. Upravni sistemi I, Zagreb, Grafički zavod Hrvatske, 1985., str. 185-186.

⁴⁷Kao proizvod otvaranja političkih arena u okviru "zakonodavne vlasti", a često i u borbi oko vodstva izvršne, bilo je stvaranje profesionalnih političara i novih organizacija političkih stranaka. Ovo ukazuje da je upravljanje u političkom sustavu postajalo sve složenije i da je kao svojevremeno vođenje vojskom zahtijevalo profesionalce obrazovane za ovaj posao.

upravljanje u političkom sustavu unijelo više dinamike. Povećala se elastičnost političkog sustava i njegova sposobnost prilagođavanja promjenama interesne situacije. Sukobi se sve više razrješavaju dijalogom, a sve manje uporabom vojne i policijske sile.

U republikanskom političkom sustavu vrh državne vlasti raščlanjuje se u niz organizacijskih tijela i pojedinačnih funkcija⁴⁸, čiji zbir predstavlja središte stvaranja političke volje zajednice, koje kao takvo treba osiguravati trojnu funkciju upravljanja u političkom sustavu. Prvo, osigurati da nijedan od mnogih prisutnih političkih interesa ne stekne trajnu prednost i isključivu dominaciju nad drugima. Drugo, udaljiti državnu silu (prvenstveno vojsku i policiju) od političke volje određene interesne grupe kako bi se smanjila opasnost njene zlouporabe. I treće, ograničavati funkcioniranje državne sile kako ne bi pošla vlastitim putem i svoj interes proglasila općim.

Republikanski oblik političkog sustava isto kao i monarhija ima različite varijante. U osnovi možemo govoriti o četiri glavne varijante: predsjedničkom, polupredsjedničkom, parlamentarnom i skupštinskom sustavu.

⁴⁸ Parlamenti, političke stranke, izvršni organi (vlada, ministarstva) šef države, vrhovni sud itd.