

САДРЖАЈ

Међународни односи

- Мирослав Глишић Ангажовање Републике Србије у Програму Партнерство за мир 9

Безбедности и одбрана

- Бојан Зрнић The New Trends in Defence Planning and Their Impact on the Defence Planning Systems in Transitional Countries . 25
- Митар Ковач Основне поставке пројектовања и увођења система планирања, програмирања, буџетирања и извршења 48
- Срђан Старчевић Улога цивилног друштва у демократској цивилној контроли војске 68
- Милан Милошевић,
Горан Д. Матић Људска права и креирање безбедносне политике у Србији 88
- Младен Ђорђевић,
Зоран Кековић Управљање ризицима у тајним акцијама 103

Војна наука

- Јан Марчек,
Драгана Аларгић Преференција вредности професионалних и непрофесионалних припадника Војске Србије 124
- Славољуб Ранђеловић Савремени концепти сукоба у информационо-комуникационој сфери 140
- Ранко Лојић Савремене тенденције у области менаџмента људских ресурса 156
- Бранко Тешановић,
Милан Кеџман Систем набавке прехранбених производа 175

Прикази

- Предраг Јовићевић,
Рајко Тепавац,
Иван Милојевић Структурно и динамичко обухватање буџетских расхода за финансирање одбране у европским чланицама северноатлантског савеза 197

Основне поставке пројектовања и увођења система планирања, програмирања, буџетирања и извршења

УДК: 355.02 (497.11) : 005.51
355.1 (497.11) : 65.011.8
355.1 (497.11) : 336.144.31

Проф. др Мишар Ковач, пуковник*

Реформа система одбране Републике Србије реализује се кроз различите организационе промене, преображај стратејској концепцији и стратејско-доктринарних докумената, правне регулативе, система вредности и различите промене, како би се систем одбране пререо у квалитативно ново стање, сагласно потребама и могућностима Републике Србије. Да би се што боље ускладили потребе и могућности неопходно је увести и усавршавајући систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ). На тај начин могу се успешно објективизирати стратејске одлуке и превести у реалну моћ функције одбране, исказане кроз функционалне и оперативне способности.

Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења треба да се усвојави као јединствена реализација активности и задатака у домену тих функција, кроз јединствени процес у којем учествују органи законодавне и извршне власти. Тежишним делом реализује се у оквиру надлежности организацијских целина Министарства одбране и Војске. У чланку је учињен покушај да се презентују кључне информације и одређења која су битна за усвојављање и израду система планирања, програмирања, буџетирања и извршења. Измене су описане теоријске и методолошке поставке и процедуре, уз изношење специфичности погледа и решења на националном нивоу.

Кључне речи: планирање, програмирање, буџетирање, извршење, систем одбране.

Увод

Доношењем нових закона и подзаконских прописа, у области одбране утемељује се неопходан правни оквир за суштинске промене у функционисању система одбране и афирмисању принципа транспарентности и одговорности при реализовању задатака у складу са дефинисаним надлежностима. При томе, посебан значај има увођење система ППБИ, чији су битан садржај развојна и основна функција и смисао постојања организацијских делова система одбране. На тај начин стварају се предуслови за елиминисање неизвесности и потешкоћа, које су се негативно одражавале на функционисање система одбране и динамику његове реформе.

У постојећем систему управљања и планирања финансијских средстава тешко је превести циљеве развоја система одбране у стратегијске управљачке

* Аутор је начелник Управе за стратегијско планирање у Министарству одбране.

одлуке, које су објективизирани, оптимализовани и засновани на одобреним буџетским средствима и расположивим ресурсима. Планирање у систему одбране, расположиви механизми и инструменти за извршење циљева тренутно не пружају довољно информација о томе да ли се они успешно спроводе у пракси, као ни који је статус посматране активности. Због тога је веома важно да се приступи увођењу система ППБИ, и да се у том смислу изграде претпоставке на свим нивоима организовања система одбране.

Функционисање и развој система одбране треба да се заснивају на што објективнијим трошковима и реалним изворима финансирања. Зато се може рећи да је кључ успешности сваког развијеног система одбране у одржавању правилног баланса потреба и могућности друштва, односно усклађености између трошкова система и расположивих финансијских средстава. Кључну улогу у целокупном процесу има функција стратегијског планирања, јер се у оквиру ње или кроз њу реализује спој између програма, пројеката, активности, задатака и финансијских средстава. Зато се у многим теоријским изворима и анализама праксе функционисања сложених безбедносних и одбрамбених система даје примат функцији стратегијског планирања. Без њеног правилног позиционирања у оквиру стратегијског менаџмента, у дужем периоду, није могуће имати успеха у домену било које друге системске функције.

За реализацију функција планирања и буџетирања потреба и расхода одбране у оквиру јавних потреба и расхода и за извршавање државног буџета, може се применити скуп организационих решења, метода и поступака, најчешће познат под заједничким називом – систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења. У крајњем, није битно терминолошко одређење процеса, него сама суштина функција и њихова интегрисаност у јединствени процес у којем су јасно дефинисане надлежности, одговорност, процедуре, рокови, ефекти и начин праћења извршења. Тешко је замислити успешно управљање системом одбране без добро разрађеног система ППБИ. Свако избегавање увођења система ППБИ, или његово запостављање, неминовно убрзава процес ентропије система одбране. Зато се с правом може рећи да је увођење система ППБИ добра инвестиција у будућност и поуздан механизам за континуиран развој и успешно функционисање система одбране.

Стратегијски разлози за увођење система ППБИ

Стратегијско планирање због значајности утицаја на целину система одбране и на друге функције стратегијског менаџмента треба да има посебан значај.¹ Због тога су у теоријској и доктринарној области стратегијског планирања, као и у области реализације те функције, присутне националне специфичности. Тако се стратегијско планирање често означава као начин

¹ Ralph D. Stacey, *Стратегијски менаџмент и организацијска динамика*, Мате, Загреб, 1997.

управљања променама, метод алоцирања и креирања будућности система у предвиђеном контексту услова окружења, процес или поступак избора оптималног пута, начин суочавања са ситуацијом и сл. Стратегијско планирање не може се поистоветити са било којим, појединачно датим садржајем, али може са синтезом појединачних значења. У целини, садржај појма стратегијско планирање исцрпљује се у садржају основне функције, који се специфицира за највиши ниво управљања у систему одбране.

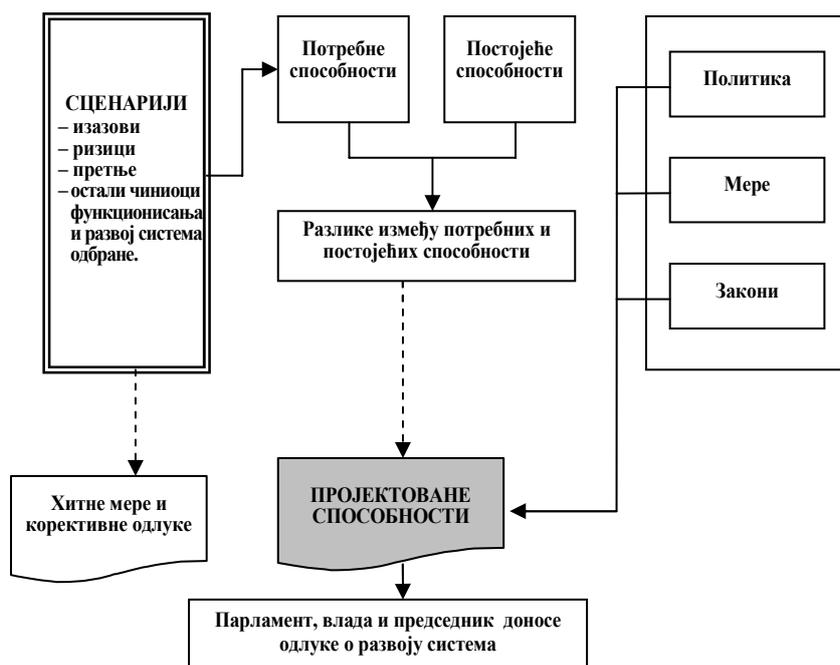
Стратегијско планирања је кроз историју развоја људског друштва постало ефикасна замена за интуицију и искуство руководиоца. У државама које имају развијене институције и систем одбране, стратегијско планирање сматра се основном или виталном функцијом система. Без ефикасног стратегијског планирања није замислив развој система одбране и изградња нових способности, у складу са његовим мисијама и задацима. Стратегијски менаџмент, као процес и управљачки подсистем, своје деловање треба да базира на стратегијском планирању.

Путем стратегијског планирања потребно је да се сагледају и свестрано анализирају алтернативе структурног и функционалног уређења система, са аспекта ефикасности, ефективности и економичности. Стратегијске одлуке треба да буду резултат процеса стратегијског одлучивања, а самим тим и стратегијског планирања. У процесу стратегијског менаџмента стратегије су се увек суочавали са кључним питањем: *Шта треба урадити у садашњости за успешнију будућност?* При томе је у мноштву појединости неопходно препознати кључне тачке система, базичне проблеме и адекватне одговоре и решења. Успешност тих одлука накнадно верификује пракса, награђујући њихове креаторе или их друштвено жигоше као кривце за поразе или неуспехе.

Ефекти стратегијског планирања укључују континуирану повратну информацију у фази извршења. Карактер и значај повратне информације утиче на корекције дефинисаних решења у стратегијским документима и плановима. Стратегијско планирање саставни је део функције стратегијског менаџмента, односно управљања системом одбране. Путем те функције највиша тела законодавне и извршне власти дефинишу и верификују националне интересе, циљеве и начин заштите националних вредности и задовољавања друштвених потреба. Успех стратегијског планирања, поред стручних и методолошких претпоставки, лимитиран је успешношћу оперативног планирања на свим нивоима организовања система одбране. Зато се у већини теоријских анализа може наћи констатација која планирање дефинише као вештину и науку предвиђања жељене будућности и успостављање ефективних начина за њено достизање.

Пошто је стање система одбране у будућности одређено деловањем различитих чинилаца, чији се развој, обим и интензитет деловања не може поуздано предвидети, у домену функције и процеса ППБИ треба осмислити могућност и процедура промена планских одлука, у складу са значајношћу и интензитетом утицаја нових околности. Зато је начело флексибилности веома битно за функционисање било којег сложеног система, а нарочито система одбране.

Планирање одбране је врло сложена функција, која утиче на постојећу и пројектовану ефективност, ефикасност и економичност система одбране. Оно треба да буде у функцији доношења стратешких одлука за изградњу потребних способности, сагласно утврђеним мисијама и задацима (сл. 1).



Сл. 1 – Усклађивање потреба и могућности државе у области одбране²

Сврха планирања развоја свих елемената система одбране, у складу са захтевима израженим у стратегијским документима, може се исказати кроз основна опредељења: обезбеђење непрекидног раста нивоа одбрамбених способности, повећање ефикасности, ефективности и економичности извршења задатака, рационално коришћење ресурса, обезбеђивање адаптивности и флексибилности процеса извршавања одбрамбених задатака и усклађивање развоја компоненти система одбране са укупним развојем друштва.

Путем процеса ППБИ треба да се остваре дефинисани циљеви и опредељења утврђена и исказана у највишим стратегијским документима, а планирањем да се искажу приоритети развоја система одбране и створе предуслови за програмско буџетирање. При томе је потребно да се унапре-

² Опширније: National Security Strategy and Work Programme 2007–2008, Written and published by: Programme National Security, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Netherlands, May 2007, www.programmanationaleveiligheid.nl, p. 21

ди процес размене информација на свим нивоима организовања, што значи да информациони систем у систему одбране треба да делом капацитета подржи функцију ППБИ.

Убрзавање информационих токова, поред хардверске и софтверске компоненте, захтева стандардизовано праћење извршења програма (пројеката, планова) и извештавање о њиховој реализацији унутар Министарства одбране и Војске, као и према Влади и Народној скупштини. Такође, систем ППБИ треба да обезбеди предуслове за већу одговорност у спровођењу програмских задатака и одлука, у складу са надлежностима.

Са аспекта ППБИ-а могу се издвојити три основна хоризонта планирања и то: дугорочни, средњорочни и краткорочни. У теорији менаџмента краткорочно планирање обично обухвата период од 1 до 2 године, средњорочно период од 2 до 5 година и дугорочно за период дужи од 5 година.³

Дугорочно планирање, због утицаја на суштину система, често се поистовећује са стратегијским планирањем. Оно се примењује у пословном, као и у одбрамбеном планирању, нарочито у вишехијерархијским, сложеним и динамичним системима који функционишу у нестационарним условима, где се велики број чинилаца мења, често хаотично и које је тешко предвидети. Зато су менаџери у сложеним компанијама на Западу бивши официри, који су ту способност потврдили у војсци. Фундаменталне поставке стратегијског планирања су исте у свим сложеним системима, а само се специфичности уважавају на примерен начин. Одвија се као сложен процес разматрања природе оперативног окружења у будућности и функционисања система одбране, како би се повећала вероватноћа његовог успешног остваривања задатака у складу са утврђеним мисијама.

Дугорочно планирање одбране је специфична област планирања, која је оријентисана ка далекој будућности. Више него и једна друга област или ниво планирања суочава се са бројним тешкоћама које су последица неизвесности и неодређености, односно тешког предвиђања развоја чинилаца у будућности. Неизвесност и непредвидивост су велики изазов за све који учествују у процесу дугорочног планирања, првенствено за законодавну и извршну власт и експерте – државну администрацију која припрема предлоге стратешких докумената и одлука.

Дугорочно планирање одбране је интердисциплинаран процес који обухвата више различитих активности, које су међусобно зависне, па је прецизна координација неопходна. Интердисциплинарни приступ планирању захтева блиску сарадњу између планера, војних команданата различитих специјалиста, као и политичких ауторитета законодавне и извршне власти.

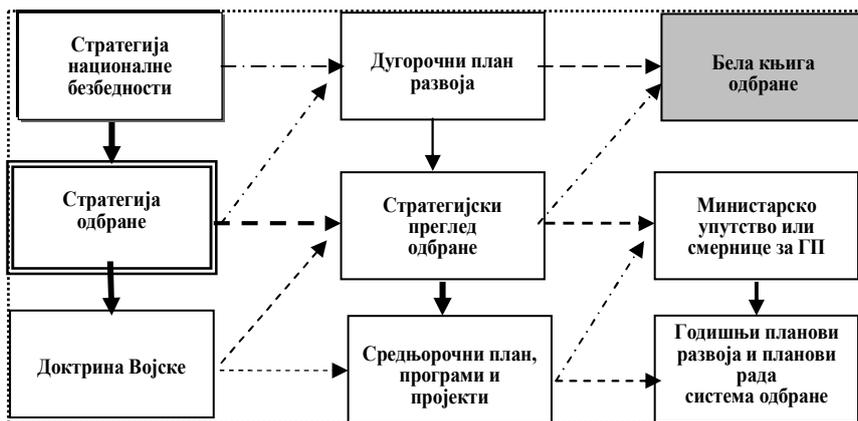
Стратегијско планирање, као фундаментална функција система одбране, треба да омогући доношење друштвено прихватљивих, одрживих и међународно пожељних решења. На овом нивоу планирања уочавају се и успостављају смернице развоја система одбране и на тај начин се олакшава

³ Опширније: Група аутора, *Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења* (студија), МО, Београд, 2008.

решавање питања расподеле ресурса. Стратегијским планирањем усмерава се развој система одбране, што значи да представља изворни инструмент политике одбране. Стратегијско планирање је саставни део планирања одбране у оквиру којег законодавна и извршна власт документима највишег нивоа дугорочно одређује безбедносне и одбрамбене интересе и потребе државе, односно начине обезбеђења безбедносних и одбрамбених потреба.

Документи стратегијског планирања система одбране Републике Србије су: Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране, Доктрина Војске, Дугорочни план развоја, Стратегијски преглед одбране, Средњорочни план и програми развоја, смернице за годишње планирање и годишњи планови рада.

Ради разматрања и сагледавања односа између највиших стратегијско-доктринарних докумената у систему ППБИ дате су дефиниције основних појмова.



Сл. 2 – Последице израде и међузависности основних докумената стратегијског планирања⁴

Стратегија националне безбедности представља опште програмско становиште чијом реализацијом се штите национални интереси од ризика и претњи безбедности, у различитим областима друштвеног живота. Утврђујући опште оквире за заштиту националних интереса, она чини програмски основ за операционализацију стратешких опредељења у изводним стратегијским документима и за уређење функције безбедности државе, кроз различите функционалне делатности на свим нивоима организовања друштва.

Стратегија одбране је највиши стратешки документ у области одбране, у којем се дефинишу ставови о безбедносном окружењу, одбрамбеним

⁴ Бела књига одбране, у суштини, није документ стратегијског планирања. Може се рећи да се на основу докумената стратегијског планирања израђује Бела књига одбране у којој се, на популаран и разумљив начин, домаћој и међународној јавности дају основне информације о стању и пројекцији развоја система одбране.

интересима, мисијама и задацима, структури, функционисању и развоју система одбране.

Стратегијски преглед одбране је полазни програмски оквир за средњорочно планирање одбране, ефикасно управљање ресурсима одбране, транспарентност послова одбране и изградњу претпоставки за демократски цивилни надзор и ефикасност Војске у извршавању мисија и задатака. Разрађује се кроз средњорочни план развоја, програме и пројекте.

Доктрина Војске је основни доктринарни документ у којем се дефинишу општа опредељења о војној делатности, организовању, припремама, употреби и обезбеђењу Војске, у миру и рату, у складу са законом и вишим стратегијским документима.

Дугорочни план развоја система одбране је документ планирања одбране, у којем се дефинишу стратегијска опредељења о визији и кључним областима изградње потребних способности. У њему се дефинише динамика организационих промена, развој људских и материјалних ресурса, финансирање система одбране, опремање и друга питања за функционисање система одбране, у складу са мисијама и задацима.

Средњорочни план развоја система одбране са програмима развоја, за специфичне функције у систему одбране, представља основни документ средњорочног планирања одбране. Садржи циљеве, основна опредељења, ресурсе, динамику и носиоце организационих промена по најважнијим питањима изградње нових способности, сагласно мисијама и задацима Војске.

У Средњорочном плану развоја система одбране пројектују се решења која су резултат сагледавања односа изазова, ризика и претњи безбедности, са једне стране, а са друге – мисија и задатака Војске и других чинилаца који утичу на изградњу потребних војних способности. План развоја система одбране обезбеђује стабилан оквир за средњорочно планирање одбране, ефикасно управљање ресурсима одбране, транспарентност послова одбране и изградњу претпоставки за демократски цивилни надзор, професионализацију и ефикасност Војске у извршавању мисија и задатака.

Израдом и применом Средњорочног плана и програма развоја система одбране дефинишу се и циљеви за поједине области у систему одбране, који се достижу кроз различите активности и поступке, уз коришћење ресурса у дефинисаној динамици изградње нових способности. Те способности усклађене су са предвиђеним, процењеним или прогнозираним финансијским оквиром.

Средњорочни план развоја система одбране представља операционализацију опредељења из Стратегијског прегледа одбране и обавезујући је документ при изради других планских докумената на средњорочном и годишњем нивоу.

Након скоро две деценије девастираног система планирања, увођење новог система ППБИ у Министарству одбране и Војсци има стратегијски значај за достизање пројектованих способности система одбране, сагласно потребама друштва.

Стратегијским документима, од идеје до конкретних мера, дефинишу се претпоставке за успостављање поузданих инструмената за ефикасно и ефективно деловање и развој система одбране. Практична оперативна димензија стратегијских докумената и њихова међузависност може се сагледати на прави начин путем процеса функције планирања, програмирања, буџетирања и извршења.

Развој система ППБИ

Систем ППБИ суштински постоји и у другим државама у свету које га термилошки нису одредиле синтагмом и терминима – планирање, програмирање, буџетирање и извршење. У том смислу може се детаљније говорити о степену развијености на којем се налази нека од поменутих функција и каква је корелација између њих.

Систем планирања, програмирања и буџетирања (PPBS, Planning, Programming, and Budgeting System) настао је 1962. године у САД, када је секретар за одбрану био Роберт Мекнамара. У току 1973. године извршено је његово побољшање, увођењем фазе извршења, па је створен систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (PPBES, Planning, Programming, Budgeting and Execution System). Основни циљ увођења PPBES био је да оперативним командантима пружи најбољу структуру снага, опреме и подршке која се може добити у оквиру фискалних ограничења. То је шестогодишњи циклични процес, састављен од фаза планирања, програмирања, буџетирања и извршења.⁵

Као полазна основа и поучан пример за дефинисање и операционализацију новог система планирања одбране, првенствено у домену развојне функције, може послужити румунски модел планирања, програмирања, буџетирања и оцене програма (PPBES, Planning, Programming, Budgeting and Evaluation System). Румунски модел настао је на основу фундаменталних поставки америчког модела планирања, програмирања, буџетирања и извршења и представља његову апликацију и прилагођеност у конкретним условима, уважавајући националне специфичности и чиниоце који га детерминишу.

PPBES оружаних снага Румуније одражава класичан приступ планирању, програмирању и буџетирању и има подршку НАТО-а, али и надлежних државних институција. У стратегијским документима, на методолошки коректан начин, одређени су главни циљеви планирања одбране, сагласно расположивим ресурсима.

Циклус вишегодишњег планирања и стално усаглашавање пројекције развоја са конкретним условима, праћење ситуације, правовремене реакције и доношење корективних одлука представља суштину PPBES-а, и основни је инструмент којим се осигурава предвидиво функционисање и развој система одбране. На тај начин органи управљања системом одбране заиста могу успешно да реализују све основне функције и да створе повољне услове за руковођење и командовање на свим нивоима организовања система.

⁵ Опширније: Група аутора, *Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења* (студија), МО, Београд, 2008.

Применом савременог система планирања одбране, код већине земаља које су чланице Програма Партнерство за мир или НАТО, повећана је способност у домену функције планирања.

Скоро све суседне државе које пролазе процес транзиције на нов начин дефинишу функцију планирања одбране и управљања ресурсима у систему одбране. У оквиру тог процеса настоје да уведу систем ППБИ, сагласно конкретним условима и потребама. Остваривање те намере реализује се са различитим нивоом успешности. Има и оних држава које су се само формално определиле да уведу тај нови систем, али нису изградиле суштинске претпоставке да се то и деси. Често је тај процес намерно или инерцијом старог начина рада и неспособношћу био опструисан. С обзиром на таква искуства, може се очекивати да ће наша земља предузети адекватне мере да до оваквих крупних пропуста не дође и на нашем примеру.

У ЈНА је систем ППБИ, у свим кључним сегментима теорије, нормативе и организације био међу напреднијим у свету и Европи. У региону југоисточне Европе то је био аутентичан и најнапреднији систем преко којег су операционализовани и достизани стратегијски циљеви, сагласно одобреним финансијским средствима и осталим расположивим ресурсима. Систем је био потпуно разрађен за све основне области функционисања оружаних снага, са прецизно утврђеним нормативима и трошковником за различите функције система. Почетком сецесионистичких покрета у СФРЈ дошло је до девастирања већине државних функција и условавања функционисања федералних институција. На тај начин, и систем планирања, програмирања и буџетирања у систему одбране почео је да се запоставља и постепено разграђује. Такав приступ кулминирао је избијањем оружаних сукоба на просторима СФРЈ, тако да су се све планске одлуке, битне за целину система одбране, доносиле у аутархичним и отуђеним центрима партијске и војне моћи.

За време распада СФРЈ, због непостојања основних стратегијских докумената у процесу планирања, нису се могли препознати јасни циљеви, који су неопходни за успешно успостављање планске функције. Због доношења одлука у уским круговима, злоупотреба дела буџетских средстава за потребе одбране, као и због константног реалног умањења буџета у дужем периоду, није постојао адекватан спој између планске, програмске и буџетске функције. У таквом хаотичном стању поједини руководиоци у систему одбране препознавали су простор за незаконито деловање и доношење одлука које су биле супротне интересима земље. Те злоупотребе највише су дошле до изражаја у области инфраструктуре и опремања, а друштвено биле препознате као различите афере.

Финансирање система одбране од деведесетих година прошлог века до данас сводило се углавном на буџетирање, односно једногодишње финансирање текућих расхода.⁶ Од 2003. године чињени су покушаји да се кроз доношење но-

⁶ Област планирања развоја и годишње планирање средстава за финансирање расхода регулисани су Правилником о планирању и материјалном и финансијском пословању Савезног министарства одбране и Војске Југославије (СВЛ бр. 18/97 и др.). Поједине одредбе Правилника су шире објашњене у Методолошком упутству за израду студија и анализа развоја и сред-

вих стратегијских докумената, првенствено кроз организационе промене, успостави равнотежа између имајућих финансијских средстава и реалних трошкова. Примерено могућностима државе дефинисана је нова одржива структура система одбране. Ти напори дали су веома позитивне ефекте. Систем одбране је сада у финансијском смислу консолидован купац и добар платиша на тржишту. На свим његовим нивоима организовања знатно више рачуна води се о финансијама и исказивању активности и послова кроз цену. Дакле, систем почиње да функционише на један други начин, који омогућава развој и успешно функционисање при извршавању задатака.

У садашњем систему планирања и буџетирања у МО и Војсци највећу улогу имају носиоци планирања, који у оквиру својих надлежности воде рачуна о некој од функција система одбране. На тај начин није у довољној мери уважена реална одговорност, руководилачка и командна функција у систему одбране.

На основу Инструкције министра одбране носиоци планирања у МО и Војсци израђују предлоге финансијских планова за наредну годину, које достављају Управи за буџет и финансије до средине јула текуће године. Натуралне показатеље појединих расхода носиоци планирања добијају, уколико то затраже, у раније спроведеном поступку планирања средстава, од организацијских јединица МО и команди и јединица Војске и на основу тога планирају потребна средстава. Међутим, због недостатка финансијских средстава, непостојања јединствених норматива и немогућности да се потребе јединица и установа МО и Војске прикажу у реалном износу, носиоци планирања за поједине расходе најчешће планирају средства на основу износа одобрених претходне године, увећаним за процењену стопу инфлације, имајући у виду приоритете и тежишне активности у наредној години.⁷

У склопу припрема за увођење система ППБИ у нашој земљи, упоредо са усавршавањем кадра, реализована је компаративна анализа теоријских, нормативних поставки и искустава у свету, првенствено у државама које су из различитих разлога примерене за поређење. На тој сазнајној основи успостављена је веза између потребних способности и циља функционисања система ППБИ.

Планирање способности система одбране путем функционисања система ППБИ

У оквиру утврђених сценарија моделују се различите снаге и вреднују њихове способности. Врсте снага, ниво напрезања војних, могућности једновременог ангажовања и нивои готовости за ангажовање представљају

њорочних и годишњих планова расхода и прихода ВЈ (V управа Сектора за ОШП ГШ ВЈ инт. бр. 604-1 од 02. 07. 1998). Наведена нормативна акта су застарела и у већој мери неупотребљива захваљујући чињеници да је дошло до значајних и суштинских организационих и других промена у органима државне управе, Министарству одбране и Војсци Србије. Дугорочни план развоја система одбране одавно није рађен, док је последњи Средњорочни програм развоја урађен за период од 1996. до 2000. године, који није реализован.

⁷ Опширније: Група аутора, *Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења* (студија), МО, Београд, 2008.

основ за дефинисање потребних снага система одбране ради адекватног одговора на изазове, ризике и претње безбедности. Сви ти елементи треба да се разраде у процесу ППБИ, како у домену развојне функције, тако и у домену функционисања у одређеном периоду.

Предвиђањем нивоа напрезања војних снага, путем различитих сценарија, стварају се почетне претпоставке за дефинисање потребних функционалних и оперативних способности. У складу са тим друштвеним потребама дефинише се или редефинише правни оквир, политика одбране, финансијска средства и разрађују планови, програми и пројекти.



Сл. 3 – Процес ППБИ у функцији очувања и изградње функционалних и оперативних способности у систему одбране

Оперативне способности Војске испољавају се путем одвраћања, извођења здружених операција и интероперабилности на свим подручјима деловања снага при учешћу у изградњи и очувању мира у региону и свету. Дефинисане су развојем међусобно условљених елемената оперативних способности:

– *расположивост снага* – одређена је нивоом готовости за њихово ангажовање;

– *способност командовања* – дефинисана је нивоом аутоматизације процеса и активности у командно-информационим системима, на свим нивоима организовања. Ти командно-информациони системи треба да буду

интероперабилни са системима војски других држава које се налазе у евроатлантском безбедносном систему;

– *способност искоришћења информационог простора* – репрезентује се кроз капацитет, брзину, квалитет прикупљања, обраде, преноса и заштите информација које утичу на ефикасност употребе снага;

– *способност размештања снага и мобилности у зони операција* – одређене су капацитетима транспортних могућности или превозења у зону употребе снага, као и маневарским могућностима у зони извршавања задатака;

– *ефикасна употреба снага* – остварује се кроз опремљеност савременим оружјем и опремом и оспособљеност за успешно остваривање циљева свих типова операција, од ниског до високог интензитета. Та способност најчешће се означава синтагмом борбена ефикасност;

– *одрживост снага* – одређена је логистичком и борбеном аутономношћу при извршавању различитих задатака на националном нивоу и у оквиру учешћа у изградњи и очувању мира у региону и свету;

– *ојиворност и заштитна снага* – базична је способност и предуслов за испољавање других способности при извршавању задатака. Ова способност има војнотехнолошку димензију која обухвата опремање савременом заштитном опремом и заштитна својства сложених борбених система. Такође, ниво отпорности и заштите снага зависи и од психофизичке стабилности људства, квалитета обуке и оспособљености за правовремену и потпуну примену борбених поступака и борбених радњи, којима се повећава способност преживљавања на бојишту за појединца, елементарни борбени систем и за све врсте родовских и здружених јединица.

Модернизацијом организационе структуре, опремањем савременим оружјем и опремом, као и спровођењем оспособљавања војника, команди и јединица, синергијом појединачних способности добија се знатно већи квалитет јединица и укупна оперативна способност за реализовање мисија и задатака. У складу са друштвеним потребама за одређеним нивоом оперативних способности Војске неопходно је непрестано преиспитивати и развијати систем вредновања елемената оперативних способности, у стручном и војнотехнолошком погледу.

Изградња оперативних способности Војске и других функционалних способности организацијских целина у Министарству одбране могућа је и одржива применом система ППБИ, сагласно интензитету и значајности утицаја чинилаца који детерминишу функције и тај процес у целини.

Циљеви развоја и програмске основе увођења система ППБИ

Полазна основа за увођење новог система планирања, програмирања и буџетирања изнета је у Нацрту Стратегијског прегледа одбране. Нови систем планирања одбране примениће се ради реализације визије Војске 2015, односно, усаглашавања планова развоја, модернизације, опремања, инфраструктуре и кадровских планова са реалним ресурсима.

⁸ Опширније: *Стратегијски преглед одбране* (нацрт), МО, Београд, 2007.

Нови систем планирања одбране не представља само буџетску реформу у нормативном и процедуралном смислу, већ је то нови приступ у домену аналитике и спајања одговорности функције управљања и командовања са правом располагања свим расположивим ресурсима. Такође, законодавна и извршна власт на нов начин могу да имају увид у стање и утичу на функционисање и развој система одбране. Овакав систем планирања треба да реши многе актуелне и акутне проблеме у домену свих функција управљања системом одбране.

Општи циљ увођења система ППБИ јесте успостављање планске функције у систему одбране са јасно дефинисаним надлежностима, процедурама и процесом у одређеном времену. Тај систем планирања треба да обезбеди повољну структуру система одбране, која се може добити у оквиру фискалних ограничења.

Из општег циља операционализовани су посебни и појединачни циљеви, чијим се достизањем у целости успоставља и примењује нови начин ППБИ. Достизање тих циљева условљено је стварањем организационих, кадровских, нормативних и едукативних услова. То су:

- израда и усвајање Правилника о ППБИ;
- успостављање организационе структуре система ППБИ-а у систему одбране;
- едукација кадра који управља у процесу ППБИ и који учествује у раду стручних органа;
- изградња норматива и трошковника у оквиру свих функција система одбране;
- опремање савременим информатичким средствима и израда или куповина софтвера који ће подржати рад новог система планирања одбране, и
- симулација процеса програмског исказивања буџета.

Увођење новог система планирања, програмирања, буџетирања и извршења програма спровешће се кроз три фазе: пројектовање система ППБИ; стварање услова за увођење и примену система система ППБИ; примена система ППБИ.⁹

Реализацијом активности по фазама долази се до остваривања постављених посебних циљева, а самим тим и до остваривања општег циља програма, тј. увођења новог система планирања одбране.

Обука кадра за увођење ППБИ од изузетног је значаја за даљи процес успешног успостављања новог система планирања одбране. У том смислу потребно је организовати семинаре и предавања на тему планирања, програмирања, буџетирања и извршења у нашем систему одбране. Семинарима и предавањима треба да присуствују будући руководиоци програма, потенцијални припадници реферата, одсека и одељења за ППБИ и представници: Управе за стратегијско планирање, Управе за буџет и финансије, Управе за планирање и развој ГШ и Одељења за финансије ГШ. Од при-

⁹ Опширније: Група аутора, *Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења* (студија), МО, Београд, 2008.

премних радњи, а првенствено од обуке свих који учествују у ППБИ, умногоме зависи успешност почетка процеса имплементације. Кроз симулацију процеса ППБИ треба проверити процедуре које су прописане Правилником и преиспитати надлежности и обавезе руководећих органа.

Након увођења новог система ППБИ успешност реализације планова, главних програма, програма, пројеката и активности зависи од више чинилаца који утичу на достизање утврђених способности и на успешност функционисања система одбране у целини или његових појединих делова. У највећој мери успешност је одређена доследним, правовременим и одговорним спровођењем активности што обављају носиоци, као и обезбеђење планираних ресурса.

Постојећа организациона структура система одбране подржава увођење система ППБИ, уз одређене измене код руководиоца главних програма. Квалитет и усклађеност веза и односа између елемената система који учествују у ППБИ има директан утицај на успешност тог процеса. Као и сваки систем, и систем ППБИ има свој управни и извршни део. Управни део система ППБИ чине министар одбране и Савет за планирање одбране. Извршни део система ППБИ чине: руководиоци главних програма и њима непосредно потчињене организационе целине (групе, одсеци или одељења за ППБИ) и носиоци функција са њиховим планским и извршним органима.

У извршни део система ППБИ могу се сврстати Управа за стратегијско планирање, Управа за буџет и финансије, Управа за планирање и развој ГШ и Одељење за финансије ГШ који имају значајну стручну улогу у процесу ППБИ. Потреба за кадром у области планирања је велика, као и потреба за њиховом даљом едукацијом и оспособљавањем у домену целокупног система планирања, програмирања, буџетирања и извршења. Имајући у виду да ће систем ППБИ бити од виталног значаја за целокупан систем одбране Републике Србије неопходно је материјално и статусно обезбедити кадар који ће бити носилац увођења и функционисања система ППБИ. На тај начин стварају се повољни услови за поуздано и несметано функционисање система, узимајући у обзир његову сложеност и обимност, а то се не може постићи уколико постоји велика и учестала флукуација кадра. Део кадра потребног за реализацију процеса ППБИ налази се у Управи за стратегијско планирање, Управи за буџет и финансије, Управи за планирање и развој (Ј-5) и Одељењу за финансије (Ј-8), па је потребно да се оспособе за успешно обављање послова везаних за ППБИ.¹⁰

На успешност увођења система ППБИ могу да се испоље следећи утицаји:

- промене чинилаца и околности у којима функционише систем одбране:
- недоследност у изради и примени механизма за реализацију планских и програмских докумената:
- немогућност обезбеђивања планираних финансијских средстава;

¹⁰ Исто.

- отпори планском раду у систему одбране;
- недовољан цивилни надзор и демократска контрола, као и неефикасна инспекција и контрола реализације планова, програма и пројекта, на свим нивоима организовања, и
- евентуалне почетне разлике између планираних и остварених резултата, који могу изазвати сумњу у валидност пројектованих решења, као и у оправданост читавог процеса новог система ППБИ.

Ради спречавања настанка наведених и сличних проблема институције које управљају системом одбране треба да предузимају адекватне мере на доградњи и усавршавању процеса ППБИ, првенствено у делу који се односи на објективизацију трошкова у систему одбране.

Када систем ППБИ почне да се уводи вероватно ће бити изложен покушајима ревизије донетих одлука или промена и корекција дефинисаних решења. То је у теорији, а и у пракси, препознат поступак борбе за очување постојећег стања, стечених позиција или привилегија. Често су такви покушаји мотивисани личним разлозима, а покушавају да се прикажу као потреба узрокована немогућношћу функционисања система ППБИ или његових појединих делова у датом окружењу. Зато је веома битно да сви који непосредно троше ресурсе учествују у свим фазама планске и програмске функције.

Основне функције и фазе ППБИ

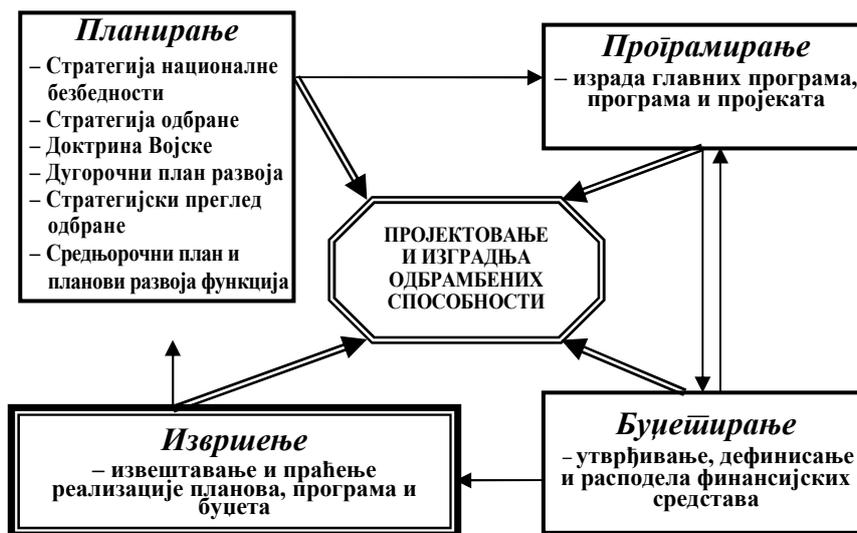
У процесу реформе система одбране, а ради стварања основа за ефикасно управљање системом одбране, нужно је извршити измене у области планирања одбране, односно дефинисати и успоставити нови систем планирања. Тај систем планирања одбране обухвата институције државе и елементе система одбране који учествују у процесима доношења управљачких одлука, као и те саме процесе. Из ове уопштене дефиниције произилази да је нужно дефинисати: документа планирања одбране, носиоце њихове израде, учеснике у процесу планирања одбране, разрадити процедуре планирања и донети одговарајућа нормативно-правна акта.

Руководећи се позитивним практичним решењима у овој области у земљама које су прошле пут транзиције, планирање одбране могуће је поделити на: стратегијско планирање, оперативно планирање и планирање операција. Сваки од наведених нивоа и врста планирања одбране подразумева доношење одређених међусобно условљених докумената.

Поред потребе да се изгради систем планирања одбране који је ефикаснији од постојећег, додатни разлог представља недавно прокламовано опредељење Министарства финансија Владе Републике Србије за прелазак свих буџетских корисника на програмско буџетирање. Концепт ППБИ у потпуности је компатибилан са наведеним опредељењем.

Процеси и функције у оквиру система планирања, програмирања, буџетирања и извршења међусобно су повезани и испреплетани.

Типичан циклус система планирања, програмирања, буџетирања и извршења састоји се од полазне фазе планирања у оквиру које се анализира безбедносно окружење, национални интереси и потребе друштва ради пројектовања система одбране, са тежиштем на организацији, опремању и обуци Војске.



Сл. 4 – ППБИ у функцији израдање одбрамбених способности

Велики значај за успешан спој између циљева, активности и ресурса имају програми. Помоћу њих се дефинише поступак, начин и ресурси за остваривање циљева који су дефинисани у вишим стратегијским документима. То је кључна карика у циклусу, јер повезује одређене циљеве и финансијска средства. На тај начин систем ППБИ се удаљује од праксе издвајања средстава за потребе одбране и, уместо тога, тежи да планира и програмира, у складу с датим и предвидивим буџетским ограничењима. Због тога је важно да се програми развијају на основу приоритета, где ће бити испуњене најнепосредније потребе оружаних снага.

Веома важна фаза у примени система ППБИ је фаза обрачуна трошкова за одбрану, с обзиром на то да је унапред лимитиран обим средстава за те потребе, као и повремено преумеравање средстава за друге намене (додатни непланирани задаци) у односу на већ утврђени план њихове реализације, уз истовремено изостајање повећања буџета одбране.

Планирање је фаза процеса ППБИ и реализује се тежишно кроз одређивање циљева и начина њихове реализације, односно стратегија. Као фаза процеса управљања планирање је динамичан процес којим се систем одбране прилагођава унутрашњим и спољним променама. Планирањем се, на основу анализе прошлости и сагледавања будућности, врши избор циљева и начина за њихово остварење преко планова, програма, стратегија и сл.

Планирање се не ограничава само на прогнозу будућих догађаја већ подразумева циљну, свесну и организовану акцију у новонасталој ситуацији. С обзиром на то, планирање, заједно са предвиђањем као прве и примарне фазе процеса управљања, треба везивати за велике промене у безбедносном окружењу, брзи развој одбрамбених технологија, односно ризике и неизвесности које носи будућност, ради рационалнијег понашања, ефикасније расподеле ресурса и решавања многих проблема у области одбране.

Дугорочно планирање је процес одређивања дугорочних циљева и начина за њихово достизање. Документа дугорочног планирања су: Стратегија националне безбедности Републике Србије, Стратегија одбране Републике Србије и Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије (у даљем тексту Дугорочни план).

Средњорочно планирање је процес одређивања средњорочних циљева и начина за њихово достизање. Документа средњорочног планирања су: Инструкција за израду Средњорочног плана и програма развоја система одбране (у даљем тексту: Инструкција); Средњорочни план и програм развоја система одбране (у даљем тексту: Средњорочни план и програм) и средњорочни планови носилаца функција.

Краткорочно планирање је процес одређивања краткорочних циљева и начина за њихово достизање. Оно обухвата једногодишњи плански период. Документа краткорочног планирања су: Министарско упутство, годишњи планови носилаца функција у систему одбране и годишњи планови рада организацијских јединица Министарства одбране и Војске.

Годишњи планови рада организацијских јединица Министарства одбране и Војске су плански документи којима се разрађују и операционализују задаци из Средњорочног плана и програма, а у складу са одобреним финансијским средствима. Израђују се у организационим целинама Министарства одбране Генералштаба и команди оперативних састава Војске до нивоа самосталног одељења, а у јединицама Војске до нивоа самосталног батаљона.

Програмирање је функција ППБИ, која се реализује кроз сталан и итеративан процес превођења планских документа у главне програме, програме, пројекте и активности за одређени период у оквирима расположивих ресурса, а ради одржавања и развоја способности Министарства одбране и Војске.

Програмирање је најсложенија фаза процеса ППБИ. То је сталан и итеративан процес којим се усвојени планови преводу у програме за одређени период. Програмирање обухвата низ активности и има за циљ конкретизацију, односно разраду планова како би се омогућила њихова оперативна реализација у одређеном периоду. Оно се заснива на анализи расположивих финансијских ресурса.

Програмирање представља и специфичан алат за успостављање везе између политичких циљева у области одбране и нивоа политичких амбиција усмерених ка систему одбране и буџета. Треба да омогући избор најбоље опције за остварење дефинисаних циљева коришћењем расположи-

вих ресурса, као и превођење дугорочних и средњорочних планова развоја у краткорочне активности и одлуке. Програмирањем се материјализује веза између политике одбране и буџета, као и између дугорочне визије система одбране и краткорочних планова, чинећи их разумљивим за доносиоце одлука законодавне и извршне власти.

Значајнији резултат фазе програмирања представљају главни програми система одбране. То су једнократне планске управљачке одлуке којима се конкретизују активности, време и ресурси за остваривање циљева система одбране. Изводе се из других управљачких планских одлука, пре свих циљева, политика и стратегија.

Главни програми разрађују се кроз програме, пројекте и активности чијом реализацијом се остварују општи и специфични циљеви из домена основних функција система.

Буџетирање је функција ППБИ којом се исказују финансијска средства потребна за зараде и текуће издатке, опремање и развој система одбране, односно за извршење програма или дела програма у току једне године. Буџетом се предвиђају и распоређују расходи и приходи ради осигурања континуитета финансирања јавних функција и усклађивања потрошње државе са економском политиком и могућностима.

Процес буџетирања обухвата формулисање – израду нацрта и предлога, одобравање, извршење и контролу буџета одбране. Програмски буџет представља једну од компоненти система управљања јавним финансијама. Увођење програмске класификације у постојећу структуру представља један од механизма праћења остварења стратегијских циљева на нивоу државе и система одбране.

Сврха програмске класификације јесте да се омогући транспарентнији механизам за расподелу и извршење буџетских средстава, усмеравање средстава на решавање конкретних проблема и достизање жељених циљева и да доносиоцима одлука омогући лакше препознавање везе између тражених средстава, стратегија, програма и резултата. Програмски буџет унапређује и заокружује процес циљно оријентисаног планирања и знатно доприноси успешности и рационалности планирања буџетских прихода и расхода. У систему ППБИ буџет се може посматрати као уравнотежење између расположивих средстава и обима планираних задатака по годинама.¹¹

Извршење је функција ППБИ која се реализује путем сталног процеса извештавања, праћења, анализе и предузимања корективних одлука у домену функције планирања, програмирања и буџетирања, а у вези с документима која се израђују у оквиру њих. Било би недопустиво, поједностављено, па и погрешно функцију извршења довести у везу само са буџетирањем. Дакле, не ради се само о извршењу буџета, него и других функција ППБИ. За успешно праћење извршења потребни су добри индикатори, прецизиране надлежности и дефинисане обавезе и одговорност, Поседовање што боље метрике у процесу извршења прејсудно утиче на цео систем ППБИ.

¹¹ Опширније: Група аутора, *Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења* (студија), МО, Београд, 2008.

Надлежне организационе целине Министарства одбране и Војске прате, анализирају и извештавају о извршењу планова, програма и финансијског плана и предузимају корективне мере. Праћење извршења јесте процес којим се врши надзор и контрола спровођења планова, програма и финансијског плана ради достизања очекиваних резултата и остваривања циљева. Њиме се омогућава сталан увид у ток реализације планова, програма и буџета, утврђивање степена њихове реализације и предузимање одговарајућих корективних мера.

Праћење извршења треба да буде, такође, планска активност. Анализом извршења планова, програма и финансијског плана утврђује се степен остваривања циљева, одступања и њихови узроци и предлажу се и предузимају корективне мере. Корективним мерама треба да се омогући доследна реализација планова, програма и финансијског плана.

Закључак

Постојећи систем планирања и буџетирања није ефикасан и не одговара сложеним захтевима који се постављају пред систем одбране Републике Србије. Стратегијско планирање је годинама било потиснуто на маргине, што је довело до тога да не постоје механизми који би пружали довољно информација о томе да ли се дефинисани циљеви и задаци система одбране успешно спроводе, односно да ли је извршена одговарајућа расподела ресурса за реализацију тих циљева. Дугорочно и средњорочно планирање, као функција у систему одбране, нису постојали, већ се целокупан процес планске, програмске и буџетске функције свео на једногодишње буџетирање, које није одговарало потребама система.

Таквим приступом функцији одбране на нивоу државе и у систему одбране била је изражена инерција у расподели буџетских средстава према појединим наменама, тако да се већ годинама структура буџета одбране није мењала. Посебан проблем чинила је неадекватна структура буџета у којој су доминантно, а ипак недовољно били заступљени персонални и оперативни трошкови за основне задатке и активности.

У процесу реформе закључено је да је за даљи развој система одбране неопходно увођење система ППБИ, који ће постати виталан елемент система националне безбедности, којим се штите утврђене друштвене вредности и национални интереси. Имплементацијом система ППБИ доприноси се свеобухватној промени система вредности и изградњи функционалне и оперативне способности организационих целина МО и Војске Србије.

Кључни проблеми стања система одбране и изградња претпоставки за развој могу се решити увођењем савременог система ППБИ. Он омогућава израду планских докумената у којима буџет проистиче из програма, програм из потреба, потребе из задатака, а задаци из циљева утврђених стратегијско-доктринарним документима.

Нови систем ППБИ обухвата све нивое управљања и командовања у систему одбране. Фаза програмирања је кључна у процесу ППБИ, а квалитет главних програма, програма и пројеката директно утиче на успешност целокупног процеса.

Увођење система ППБИ у систем одбране не захтева значајне организационе и кадровске промене. На нивоу Министарства одбране потребно је формирати Савет за планирање, именовати руководиоце програма и формирати њихове стручне органе. Након избора и едукације кадрова, стварања информатичке подршке и симулације процеса ППБИ потребно је, на основу утврђених активности, наставити са програмским исказивањем и реализацијом буџета. Успостављање веза и односа између елемената система ППБИ треба заснивати на дефинисаним надлежностима и обавезама, јер је то од посебног значаја за успешно функционисање система ППБИ.

На успешност увођења и даљег функционисања система ППБИ велики утицај има и квалитет кадра који ће радити на пословима развоја и увођења. Због тога одабиру и обуци кадра за рад у систем ППБИ треба да се посвети посебна пажња. Поред обезбеђења потребних материјално-финансијских ресурса успех развоја и увођења система ППБИ зависи од воље и упорности кадра који развија систем да истраје у том процесу. При томе је незаменљив ауторитет и утицај стратегијског менаџмента у Министарству одбране, јер он има највећу одговорност у погледу стварања повољних услова, решавања уочених проблема и супротстављања испољеним отпорима за увођење новог система. Отпори су природни, треба их очекивати, али им не треба дати шансу да постану значајни и да под различитим изговорима угрозе увођење новог система ППБИ. Нови систем, сам по себи, неће донети резултат; потребан је додатни напор свих који у њему учествују. На самом почетку проблеми ће бити и највећи, али се очекује да се они постепено умањују и да се за одређено време уђе у стабилно, циљно и пожељно стање система одбране.

Литература:

1. Canada, Department of National Defense, Capability Based planning for the Department of National Defense and the Canadian Forces, Ottawa: DND Canada, 2002.
2. Concept for Planning, Programming and Budgeting in Bulgaria's Ministry of Defense and the Armed Forces (Sofia: Ministry of Defense, 2001).
3. Министарство одбране Републике Хрватске, *Правилник о начину планирања, програмирања, изради и извршењу прорачуна министарства одбране*, Загреб, 2003.
4. Република Словенија, *Ministarstvo za obrambo, Srednjeročni obrambni program 2005–2010*, Љубљана, 2005.
5. Н. Чубра: *Планирање развоја ојштенародне одбране*, Београд, 1983.
6. Група аутора, *Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења* (студија), МО, Београд, 2008.
7. Влада Србије, *Смернице за израду годишњих оперативних планова (ГОП), шести нацрт, Заједнички пројекат: „Ка ефикаснијем спровођењу реформи – унапређењем планирања, буџетирања, праћења и извештавања“*, Београд, јун 2006.
8. Р. Жугић: *Цивилна контрола Војске кроз механизам годишње буџетских средстава*, докторска дисертација, Београд, 2006.
9. Р. Ђорђевић: *Планирање, буџетирање и годишња средстава за финансирање одбране у реалним условима*, докторска дисертација, Београд, 1999.
10. *Правилник о ППБИ (нацрт)*, МО, Београд, 2008.
11. Ralph D. Stacey, *Стратешки менаџмент и организацијска динамика*, Мате, Загреб, 1997.

Улога цивилног друштва у демократској цивилној контроли војске

УДК: 355.1.078.3

Срђан Ситарчевић, потпоручник

Смисао контроле војске је усклађивање војних активности са владајућим системом вредности у друштву. У савременим демократским друштвима не постоји само једна политичка институција која полаже право на апсолутну моћ; она је расута на већи број институција друштва. Политичке институције државе се све чешће схватају као једна врста у мноштву актера који својим деловањем утичу на друштвене процесе. Јавности, друштвени покрети, независни медији, невладине организације, универзитети и истраживачки институти и верске организације чине исирељану хоризонталну мрежу различитих односа и утицаја, која није хијерархијски изнад војске, али на коју треба рачунати као на јединицу државе. Делујући на основу моћи већине (јавности), информација (медији), знања (универзитети и истраживачки институти), вере (цркве), цивилних права, акције и идеала (НВО и друштвени покрети) ови актери цивилног друштва постоје све важнији и потребнији контролори државне власти и војске. Пути ка унапређевању демократске цивилне контроле војске нужно води ка ошварању војске према цивилном друштву, нарочито у савременом свету чији лик мења глобализација, а нови безбедносни изазови, ризици и претње доводе у питање безбедности свих грађана у свим земљама.

У Србији, као и у осталим демократским земљама, цивилно-војни односи не могу да буду зашворени у појмовном пару војска – државна власт. Успостављање мостова међусобног поверења и разумевања државних институција и институција цивилног друштва предуслов је свеколико најрејка.

Кључне речи: цивилно друштво, држава, војска, грађани, јавни интерес, цивилна контрола војске, јавности, јавно мишљење, независни медији, невладине организације, универзитети, цркве, друштвени покрети, демократија.

Увод

Државу чини систем власти који преко одговарајућих органа уређује, усмерава и контролише живот заједнице на одређеној територији. Неки од тих органа формирају се на изборима, док су други професионални и своју функцију врше на основу специфичних знања, без верификације на изборима, али морају да буду потчињени носиоцима политичког суверенитета. Једна од најважнијих професионалних институција јесте војска, која, уколико се политички злоупотреби или осамостали („држава у држави“), може да постане значајан, па и пресудан актер у политичким догађајима. Зато се контроли или надзору над војском одувек поклањала велика пажња, тим пре што држава треба да потчини војску не слабећи њену способност да одговори стратешким потребама.

У европским монархијама аристократија је била и цивилна и војна елита, па је из те позиције располагала армијом као средством за заштиту својих интереса. Двадесети век је упознао политизацију и идеологизацију војске у тоталитарним режимима као прилично чврст модел контроле оружаних снага. Истовремено, у земљама либералне демократије развијали су се различити модели демократске цивилне контроле оружаних снага, чију суштину чине три нивоа контроле: вертикална, хоризонтална и самоконтрола. Вертикалну контролу војске остварује политичка држава преко својих институција које се на хијерархијској лествици налазе изнад војске. Хоризонталну контролу војске остварују актери цивилног друштва (јавност, медији, невладине организације, истраживачке организације, црква, друштвени покрети) који нису у хијерархијском односу са војском, али су есенцијално заинтересовани за њен рад. Самоконтрола војске постиже се интериоризацијом вредности демократског друштва у самој војсци, уз прихватање чињенице да принципи командовања захтевају постојање извесног степена ауторитарности у односима унутар војне организације.

Војску није могуће физички потчинити; њена послушност је културолошког, психолошког и социолошког порекла. Смисао контроле војске јесте усклађивање војних активности са владајућим системом вредности у друштву. У савременим демократским друштвима не постоји само једна политичка институција која полаже право на апсолутну моћ, већ је моћ расута на већи број институција друштва. Политичке институције државе све чешће се схватају као једна врста у мноштву актера који својим деловањем утичу на друштвене процесе. Зато се оправдано говори о хоризонтализацији друштва или о умреженом друштву. У таквом друштву проблем цивилне контроле војске није и не може бити само однос између војске и државе. Цивилно-војни односи треба да се посматрају у троуглу чија су темена политичка држава, војска и цивилно друштво.

Улога цивилног друштва у демократској цивилној контроли војске се, ипак, често занемарује. Теоријско проучавање цивилно-војних односа, чини се, не прати у довољној мери пораст значаја и утицаја цивилног друштва на ову важну област друштвених односа у модерним, а нарочито у постсоцијалистичким друштвима. Систематско проучавање улоге коју цивилно друштво има у демократској цивилној контроли војске велики је изазов за истраживаче на пољу друштвених наука, посебно за социологе војске и политикологе.

Укључивање цивилног друштва у демократску цивилну контролу војске

Вековима се политичка моћ државе често заснивала на војној сили.¹ Још док су се прве речи исписивале на глиненим таблицама и папирусу постало је јасно да онај ко располаже оружаном силом може да посегне за

¹ Славни британски адмирал Нелсон је једном приликом рекао: „Британска ратна флота је најбољи преговарач у Европи“. Семјуел П. Хантингтон, *Војник и држава*, Прометеј, Београд, 2004, стр. 73.

влашћу, моћи и богатством и да промени политичке односе у своју корист. Зато и не чуди да је Аристотел само једним питањем озбиљно уздрмао Платонову визију идеалне државе којом би требало да управљају најмудрији, а најхрабрији да је чувају: „Ко ће чувати чуваре“? Ово најстарије питање које се односи на контролу војске Хејвуд сматра и најстаријим демократским питањем, јер је у њему исказана жеља да се индивидуа сачува од свемоћне власти.²

Већ су филозофи старе Грчке уочили да моћ има необичну потребу да се стално шири и бескрајно умножава. То иманентно својство моћи називали су плеонесија, а политичку мисао и делатност усмеравали су ка проналажењу начина којима би зауставили њен ход у бескрај. Зато су стари Грци веома ценили добре уставе, непосредну демократију и политичке врлине, а изнад свега меру.³

И нововековне политичке теорије трагају за начинима помоћу којих би се ограничила неумерена моћ државе. Једну од најзначајнијих идеја понудио је Џон Лок. Реч је о идеји конституционализма и ограничене владе, која је поникла са тла теорије друштвеног уговора „као пута којим се из природног стања прелази у цивилизовано политичко стање.“⁴

Друга идеја има корене у теоријама о природним правима. У питању је идеја владавине права и правне државе. Нововековна филозофска мисао померила је тежиште свог интересовања са теолошке проблематике на рационалну. У таквом филозофском оквиру је идеја „божанског права“, којом су се легитимисале европске апсолутне монархије, могла да буде замењена идејом природних права човека. Гаранција неотуђивих природних права не може да буде воља једног човека – суверена, или групе људи, ма колико она била бројна, већ искључиво праведни закони који, као израз опште воље, важе за све.

Трећу идеју понудио је Монтескје, залажући се за поделу власти на законодавну, извршну и судску, што је у англо-америчкој пракси резултовало равнотежом и међусобном провером власти.

Конечно, од средине осамнаестог до средине деветнаестог века уобличи се и усталила идеја и пракса цивилног друштва, као најширег друштвеног облика ограничавања политичке моћи државе и контроле њене власти. О разлици која постоји између друштва и државе најупечатљивије је писао Томас Пејн. По његовом мишљењу друштво и држава имају потпуно различите изворе. „Друштво је производ наших жеља, а држава наших грешака; друштво подстиче на срећу позитивно уједињавајући наше осећаје, држава негативно ограничавајући наше мане. Једно охрабрује дружење, друго ствара разлике. Друштво штити, држава кажњава.“⁵

² Хејвуд Ендру, *Политика*, Слио, Београд, 2004, стр. 144.

³ Павловић Вукашин, *Цивилно друштво и демократија*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 66–67.

⁴ *Исто*, стр. 67.

⁵ Цитирано по: Павловић Вукашин, наведено дело, стр. 13.

Два доминантна класична концепта цивилног друштва, поникла из германске и англо-америчке културне традиције, разликују се управо по наглашавању политичког решавања друштвених проблема (апотеоза државе), односно потенцирању друштвеног решавања друштвених питања (апотеоза друштва).⁶

Наравно, савремени појам цивилног друштва разликује се од класичног. Професор Вукашин Павловић уочава најмање две специфичне равни појма цивилног друштва: теоријско-аналитичку и нормативно-мобилизаторску. У теоријско-аналитичкој равни цивилно друштво представља „агрегатни појам којим се означава специфичан скуп друштвених комуникација и социјалних веза, социјалних институција и друштвених вредности, чији су главни актери: грађанин са својим цивилним правима; грађанске (неполитичке, невладине) организације, удружења, друштвени покрети и грађанске институције; и све оно што се у модерном друштву обухвата термином јавност“.⁷ Тако се унутар цивилног друштва аналитички могу разликовати три нивоа: грађанин, асоцијације грађана и јавност. Институције које су у директном односу са цивилним друштвом су породица, црква, приватни фондови, добротворна удружења, образовни систем и универзитети, слободна штампа и независни медији и др. У другој, нормативно-мобилизаторској равни, цивилно друштво „има превасходно статус нормативног концепта, који служи и помаже да се мотивишу и мобилишу грађани и остали социјални актери како би установили и развили различите садржаје и облике цивилних активности“.⁸

Ипак, значај развоја цивилног друштва и његовог учешћа у јавном животу, као противтеже држави, остао је у сржи појма од његовог заметка у политичкој мисли Макијавелија, Лока, Монтескјеа и Пејна до савремених теорија.

Друго битно обележје цивилног друштва је његова дистинкција од свега што представља *status militaris*. Цивилно друштво почива на индивидуи која се не доживљава као поданик, него као грађанин,⁹ и на могућностима грађанских удружења, организација и друштвених покрета да битно утичу на решавање друштвених проблема и значајно одреде државну политику. С друге стране, војска је хијерархијски устројена, бирократизована друштвена организација која почива на принципима командовања. Наглашена субординација, право војног старешине вишег нивоа командовања (претпостављеног) да одлучује и дужност старешине нижег нивоа командовања (потчињеног) да извршава наређења, чини војску најауторитарнијом институцијом друштва. Управо та карактеристика војске, уз њену дру-

⁶ *Истио*, стр. 18.

⁷ *Истио*, стр. 53.

⁸ *Истио*, стр. 53–54.

⁹ „Полазна тачка концепта цивилног друштва је грађанин са својим индивидуалним цивилним правима, а у његовом средишту су грађанске организације и удружења“, Павловић Вукашин, наведено дело, стр. 56.

штвену затвореност, корпоративност и управљање силом, чини темељ цивилно-војног парадокса у демократским друштвима. „Како једна недемократска организација може бранити демократско друштво? Које су гаранције да друштво може поседовати велику војну силу која ће га штитити, а да истовремено та сила не постане и сувише доминантна у том друштву“¹⁰

Вилхем Хајнрих Рил је средином деветнаестог века уврстио цивилно друштво у „знакове времена“ или концептуалне кодове епохе, сматрајући овај појам једном од неколико великих истина којима се објашњава свет.¹¹ Овај став је актуелан и данас, те се ни једно значајно друштвено питање не може посматрати изоловано од цивилног друштва. Тако се ни питање демократске цивилне контроле војске не може ваљано сагледати у појмовном пару држава – војска, него у динамичном троуглу чија темена чине држава, војска и цивилно друштво.

Цивилно друштво је због више разлога заинтересовано за питања која се тичу политике одбране и надзора над војском.

Прво, највећу претњу за цивилно друштво представљају рат и ванредно стање, јер у тим случајевима престају да важе (цивилна) грађанска права, а друштво, уместо цивилног, постаје милитаристичко. Тада се повећавају изгледи да војска буде (зло)употребљена у сврхе политичке доминације. Принципе цивилног друштва, такође, угрожавају и „режими мача“,¹² па могућност друштвеног осамостаљења војске или њеног понашања као државе у држави (*status in statu*) представља велику опасност за опстанак цивилног друштва. То је и најзначајнији политички разлог због којег је цивилно друштво заинтересовано за демократску цивилну контролу војске. И сам појам контрола или надзор указује на одређен степен неповерења према војном начину организовања, који треба да остане унутар ограда касарни.

Други разлог односи се на безбедност друштва. Људска права и слободу не угрожавају само ауторитарне тенденције унутар једне земље, него и широк спектар безбедносних изазова, ризика и претњи, карактеристичних за модерни свет. Најзначајнија друштвена улога војске је заштита друштва од оружаног угрожавања споља, те је логична и животна заинтересованост цивилног друштва за квалитативне и квантитативне могућности друштвене институције која обавља овако значајну улогу.

Треће, грађани плаћајући порез, пунећи државну благајну из које се део средстава издваја за војни буџет. Тако грађани, посредно, преко државе, финансирају војску и њене активности, па, у складу са демократским принципима, имају право да знају како се њихов новац користи.

¹⁰ Борн Ханс, Вишеструка контрола оружаних снага у демократијама: случај Холандије, у: Хацић Мирослав, *Демократска контрола војске и полиције у СРЈ*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 192.

¹¹ Павловић Вукашин, наведено дело, стр. 12.

¹² Сартори Ђовани, *Демократија – шта је то?*, CID, Подгорица, 2001, стр. 272.

Четврто, војне интеграције чине важан сегмент евро-атлантских интеграција, па је цивилно друштво у свакој земљи, која је обухваћена овим умрежавањем држава (или тежи томе), суштински заинтересовано за интегративне потенцијале војске своје земље. Чак су и антиглобалистички покрети заинтересовани за ове могућности војске, али им се противе и теже да их оспоре или да умање њихов значај.

Затим, „војничка храброст“ се одувек сматрала једом од кључних вредности, важним политичким ресурсом.¹³ У савременом свету ова вредност добија ново значење. Све више се говори о „извозу безбедности“, што у пракси значи учешће војске у мировним операцијама и војним интервенцијама широм света. Цивилно друштво, дакако, не може остати по страни када је реч о овако важном питању које дотиче области спољне политике, безбедности, међународног права, људских права и економије.

На крају, цивилно друштво је заинтересовано за поштовање људских права припадника војске унутар саме војне организације, било да је реч о професионалним припадницима или регрутном саставу, као и за људска права маргинализованих друштвених група (жена, особа са посебним потребама, сексуалних мањина и др.) у војсци и у односу на војску.

На основу ових разлога, поред вертикалне цивилне контроле војске, коју обављају државни органи (парламент са својим одборима и влада – углавном преко министарства одбране) и која обухвата буџетску контролу, стварање и мењање законског оквира који дефинише поље одбране, улогу и задатке војске, именовање високих официра и сл., настала је и хоризонтална компонента демократске цивилне контроле војске, коју обављају друштвене институције заинтересоване за рад и функције оружаних снага.

Такође, својом функцијом социјализације и великим значајем у развоју демократске политичке културе, цивилно друштво има одлучујући утицај на самоконтролу, то јест интериоризацију основних вредности демократског друштва у војним круговима, њиховог прихватања међу припадницима војске, што је важан део цивилне контроле војске.

Актери цивилној друштва у демократској цивилној контроли војске

Јавност и јавно мњење

Иако цивилно-војни односи у модерном смислу настају са грађанским буржоаским револуцијама, цивилно друштво није одмах након револуција било укључено у цивилну контролу над оружаним снагама.¹⁴ Дуго се у међународним односима рат третирао као ексклузивно право државе, па је све што се рата тиче посматрано као државни домен. Тек је развој јавности и јавног мњења променио ово стање.

¹³ Дал Роберт, *Полиархија*, Филип Вишњић, Београд, 1997, стр. 94.

¹⁴ Тодорић Слободан, *Цивилно-војни односи*, Војноиздавачки завод, Београд, 2004, стр 5–6. и 33–49.

Лирген Хабермас сматра да се модерна јавност, која се битно разликује од јавности грчке агоре и репрезентативне јавности феудалних дворова и црквених храмова, рађа у крилу већ развијеног грађанског друштва. По Хабермасовом мишљењу основно значење јавности упућује на јавно или опште добро свих грађана, али се јавност као посебна сфера обликује тек са диференцијацијом приватног домена од јавног. Грађанско друштво, затим, јасно одвајајући јавну власт од приватног домена, један сегмент приватног поставља у жижу јавног интереса. „Оваква јавност развија се, напосред, у оној мери у којој не само власт увиђа да је приватна сфера грађанског друштва од јавног интереса, већ и поданици уочавају да је она од интереса за њих саме“.¹⁵

Ђовани Сартори, велико име савремене политичке мисли, јавност дефинише као грађане који имају мишљење о вођењу јавних послова. То мишљење се назива јавним јер је потекло од многих (од јавности) и јер обухвата области које имају јавну природу (општи интерес, заједничко добро, *res publica*). Сартори, дакле, сматра да јавно мишљење има две суштинске карактеристике: дифузију у јавности и позивање на јавну ствар. Али, за ово разматрање је много значајније Сарторијево објашњење формирања јавног мишљења и природе његовог утицаја на политичке одлуке владајућег круга.

Сартори наводи три модалитета по којима се формира јавно мишљење: 1) каскадним силаском од елите надолу, 2) од базе навише (где главну улогу имају интелектуалци) и 3) идентификацијом са реперним групама (породицом, вршњацима, радним окружењем, партијским, религиозним, класним, етничким и другим идентификационим групама). Улога коју цивилно друштво има у формирању јавног мишљења неспорна је за други и трећи модалитет. Али, и у каскадном силаску од елите надолу запажену улогу имају „лидери локалног мишљења“ и *demos*, масовна јавност. У складу са својом перцепцијом демократије, која би требало да буде изборна меритократија, а мора да буде селективна полиархија, Сартори сматра да процеси мишљења не полазе од народа, него долазе на процену народа. А, пошто се у демократији конфликти решавају без принуде и насиља, на основу већинског критеријума, владавина мора бити утемељена на мишљењу оних којима се влада.¹⁶ Зато се јавно мишљење појављује као израз воље већине и као делатна снага. „Суверени народ који нема шта да каже је испразни суверен, карта без адута“.¹⁷

Када је Емил Зола 1898. године објавио своје чувено *Опшјужујем*, упућено председнику Француске поводом афере Драјфус, вероватно није ни слутио какву и колику ће промену политичка подела, која је у то време поларисала француско друштво на продрајфусовце и антидрајфусовце, изазвати у цивилно-војним односима. Напосред, француско цивилно дру-

¹⁵ Хабермас Лирген, *Јавно мњење*, Култура, Београд, 1969, стр. 34–35.

¹⁶ Сартори Ђовани, *Демократија – ишта је то?*, СИД, Подгорица, 2001, стр. 122–128, 130, 144 и 163.

¹⁷ *Истио*, стр. 122.

штво, пробуђено сазнањем да је генералштабни капетан Драјфус осуђен на доживотну робију због дела шпијунаже које није починио, покренуло је велику расправу и политичку борбу за права једног неправедно осуђеног човека, жртвованог ради сигурности конзервативне војне елите Француске тог времена. Судски епилог ове познате афера била је рехабилитација Драјфуса 1906. године, а политички значај тих догађаја који су потресли француско друштво није се дао омеђити границама једне државе, нити заборавити након читавог једног века. Из афере Драјфус настало је „уверење да је не само државна власт, већ и јавно мњење довољно компетентно да се изјашњава о војним питањима“.¹⁸

У погледу демократске цивилне контроле војске јавност може да буде присутна на два начина: 1) у виду очекивања која цивилно друштво ставља пред војску и војну елиту; 2) у јавним расправама које се односе на најважнија питања система одбране и цивилно-војних односа (као што су дефинисање нормативних претпоставки за цивилну контролу војске, повећање транспарентности цивилно-војних односа, потреба за цивилном контролом над војним службама безбедности, успостављање цивилне контроле над радом војних судова и њихово укључивање у систем цивилног правосуђа, побољшање нормативних и доктринарних решења у сфери одбране, и др.) и на положај појединаца или неких, често маргинализованих, друштвених група у војсци (нпр. жена, сексуалних мањина, Рома и др.).

Наравно, припадницима војске је стало да буду цењени у јавности и да њихове активности буду прихваћене и подржаване, што подразумева и одређени степен легитимитета, неопходан за нормално постојање и рад. У земљама западне демократије од војске се углавном очекује да спречава агресију и, ако до ње дође, успешно брани земљу; да пружи помоћ цивилним властима и становништву на подручјима угроженим елементарним непогодама и другим несрећама; и, за ово разматрање најважније, да војска мора да уважава основне друштвене вредности и правила понашања, те да не сме да образује сопствену супкултуру одвојену од друштва.¹⁹

У западним земљама, такође, постоји тренд све оштријег критиковања војске у јавности. Такав тренд доприноси повећању броја и динамике расправа о питањима која се односе на војску, јер је сада војска у позицији да доказује како би промене утицале на њену ефикасност, уместо да, као раније, доказивање препусти заговорницима промена.²⁰

Цивилно друштво би требало да задржи критички став према војсци, јер сваки некритички и пристрасни приступ може да доведе до преваге нецивилног или „рђавог цивилног друштва“.²¹ Али, цивилно друштво треба да има у виду да

¹⁸ Вјатр Жежи, *Социологија војске*, ВИНЦ, Београд, 1987, стр. 111.

¹⁹ Малешки Марјан, *Цивилно-војни односи у Словенији – проблеми и перспективе*, у: Хаџић М., наведено дело, стр. 243–244.

²⁰ Кулман Јирген, Калахан Жан, *Инцидентна војска у демократски поредак – искуства Немачке*, у: Хаџић М., наведено дело, стр. 142.

²¹ Павловић Вукашин, наведено дело, стр. 104. и 110–112.

војска обавља једну државотворну улогу, те да своју критичку оштрицу усмери ка оним местима у систему одбране која не функционишу на задовољавајући начин. Да би ваљано контролисало војску, цивилно друштво мора да буде информисано, а носиоци јавних расправа и медијски посленици компетентни.

Независни медији

Носиоци информисања у демократским друштвима су слободна штампа и независни медији. У савременом добу, у којем знање и информације представљају најзначајније ресурсе и погонску снагу цивилизацијског развоја, а омасовљена средства телекомуникације омогућавају компресију простора и времена, значај независних медија се вишеструко повећао. Зато и не чуди чињеница да се о медијима и медијским посленицима говори као о „седмој сили“.

Медијско праћење одвијања државних послова укључује и цивилну контролу војске. Однос између војске и медија могао би се описати као амбивалентни однос „љубави и мржње“.²²

Војсци су медији потребни као посредници који треба да пласирају у јавност одговарајуће информације и, на тај начин, служе промовисању рада војске и надлежног министарства. Новинари, често, одлучујуће утичу на „дневни ред“, те бирају теме које су најактуелније за јавност. Медији, такође, могу да одреде смер којим ће се кретати расправа и утичу на јавност да подржи предлог закона о војсци, војни буџет или неку војну активност или да им се успротиви.

С друге стране, војска „не воли медије и понекад се жали да негативан став према њој у медијима односи превагу“.²³ „Медији су склони мишљењу да војни званичници чине све што је у њиховој моћи како би избегли откривање било чега што оружане снаге може приказати у лошем светлу“.²⁴

Да би се „фатална привлачност“ између војске и медија претворила у плодносну сарадњу неопходно је остварити одређени ниво транспарентности у сфери одбране. За све политичке системе карактеристична је тежња војних кругова да се војни послови покривају велом војне тајне, чак и када то није потребно. С обзиром на обавезу чланица ОЕБС да јачају безбедност и међусобно поверење, која датира од састанка у Бечу 1990. године, транспарентност у сфери одбране постаје међународна категорија.²⁵

²² Борн Ханс, *Вишеструка контрола оружаних снага у демократијама: случај Холандије*, у: Хацић М., наведено дело, стр. 215.

²³ *Исто*.

²⁴ Кулман Јирген, Калахан Жан, *Интегрисање војске у демократски поредак – искуства Немачке*, у: Хацић М., наведено дело, стр. 162.

²⁵ Тим документом чланице су се обавезале да годишње размењују информације о јачини и распореду војних снага, плановима о развоју већих система наоружања и опреме и војним буџетима; предвиђени су и инструменти за консултације и сарадњу у вези са неуобичајеним војним активностима, о редовној најави обимнијих војних вежби, слању посматрачких мисија и др. Тимотић Милорад, *Примена начела цивилне контроле војске у транзитним земљама*, у: Хацић М., наведено дело, стр. 49–50.

Тако се дошло до апсурда да је међународна јавност боље информисана о питањима одбране од домаће јавности. Ова ситуација може се превазићи само ако војни врх и државни руководиоци схвате да информативна политика није средство за личну промоцију и промовисање сопствених интереса. Редовна и исцрпна информисања морају јавности да пруже стварне информације на основу којих ће грађани моћи да донесу свој суд о вођењу послова војске и одбране, и одговорно учествују у креирању политике одбране. Медији, такође, треба да схвате специфичности војне организације и значај њене друштвене улоге, па да критички, али компетентно, прате њен рад и позиционирање у демократском друштву. На медијима је да, *sine ira et studio*, консултујући стручњаке из редова војске, адекватних политичких структура, одређених невладиних организација, одговарајућих истраживачких установа и са универзитета, посматрајући све аспекте проблема, информишу грађане.

Невладине организације

На праву човека и грађанина да се удружује са другим људима почива савремена демократија. Немоћ појединца пред већином, пред друштвом и државом, позната још Аристотелу, у демократском систему може се надокнадити управо удруживањем појединаца. Та спонтана грађанска удружења не могу да замене државну власт, али су важан актер демократизације друштва. Њихова активност је нужно политичка, у смислу бригае за *res publica*, па је усмерена према држави. Државна власт, пошто се легитимише политичком репрезентацијом, мора да води рачуна о захтевима и мишљењу грађана (бирача), међу којима су грађани самоорганизовани у невладине организације (НВО)²⁶ важан део. Зато у савременим демократским друштвима постоји комуникација између владе и невладиног сектора, као начин на који друштво преноси своје захтеве на политички систем; интензитет те комуникације све више се повећава, тако да се НВО називају „новим партнерима државе.“²⁷

Значај невладиних, непрофитних организација у свету све је већи и готово да нема области друштвеног деловања у коју оне, својим активностима, нису укључене. Различите невладине организације и удружења грађана стварају мрежу односа независних од државе и повећавају партиципацију грађана и њихову одговорност за себе и друштво, на чему се заснива демократско уређење.

У последње две деценије запажа се нагли раст непрофитног организовања грађана. У Сједињеним Америчким Државама и западноевропским

²⁶ „НВО су оне организације које су настале на основу приватне иницијативе са циљем задовољења одређених општих или заједничких интереса, потреба и мотива грађана, на некомерцијалној, непрофитној и непартијској основи, независно од државе и уз добровољно учешће и партиципацију њихових оснивача“. Пауновић Жарко, *Невладине организације*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 30.

²⁷ *Истио*, стр. 12, 58, 142, 155 и 156.

земљама ова појава се објашњава кризом државе благостања, падом кејнзијанске политичке елите, кризом друштвеног развоја, кризом савремене породице и еколошком кризом. У источноевропским постсоцијалистичким земљама буђење трећег сектора тумачи се у контексту свеобухватне трансформације (политичке, економске, безбедносне, нормативно-правне, итд.) тих земаља.

Велики значај непрофитног сектора није остао незапажен ни у међународним политичким токовима. Потребу партнерства са НВО признају и међународна тела попут Уједињених нација, Европске уније, Савета Европе и Светске банке. Све ове институције имају посебна одељења за сарадњу са НВО, а неке НВО имају консултативни статус. И Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) има службу за сарадњу са НВО која носи назив Биро за демократске институције и људска права.²⁸ Дакле, ОЕБС има потребу за сарадњом са невладиним сектором када је реч о решавању осетљивих проблема из домена функционисања демократских институција и поштовања људских права, као основе безбедности демократских друштава.

Невладине организације се проблемима цивилно-војних односа и цивилне контроле војске могу бавити посредно и непосредно. Посредно се баве оне НВО којима оружане снаге и њихове активности нису у жижи интересовања, већ се те тематике дотичу повремено, са аспекта свог посебног интересовања (нпр. НВО које се баве екологијом, заштитом људских права, борбом против корупције и сл.). Када се заинтересују за решавање одређеног проблема у војсци, ове НВО учествују у јавним дебатама и семинарима, захтевају реакцију одговарајућих политичких структура, а могу да имају и велику улогу у објављивању важних и релевантних података и утичу на формирање јавног мњења. Ипак, ове организације могу и да прецене своју стручност, те да постављају захтеве чије би испуњење негативно утицало на војну ефикасност.

Оружаним снагама непосредно се баве НВО чије су активности директно и непрекидно усмерене ка решавању друштвених питања у сфери одбране и безбедности, које су се специјализовале за цивилно-војне односе. Неке од тих организација су „повезане са одређеним групама из редова оружаних снага и циљ им је да заштите њихове интересе“.²⁹ Друге имају шири циљ – да унапреде „знање и разумевање односа између друштва и оружаних снага“ и допринесу „решавању проблема који се могу јавити у оквиру тог односа“.³⁰ Оне истражују цивилно-војне односе, промовишу концепт демократске цивилне контроле војске, подстичу јавни интерес за ефикасност система одбране, едукују грађане и представнике медија, под-

²⁸ *Исио*, стр. 19–21.

²⁹ На пример, у Холандији постоји Фондација жена у униформи, Фондација за хомосексуалност у оружаним снагама и Удружење ветерана. Борн Ханс, *Вишеструка контрола оружаних снага у демократијама: случај Холандије*, у: Хаџић М., наведено дело, стр. 216.

³⁰ *Исио*.

стичу стручне и јавне расправе, иницијативама и предлозима доприносе решавању проблема у цивилно-војним односима, отварају канале за међународни трансфер знања и искустава о цивилној контроли војске и др.

Улога трећег сектора у хоризонталној контроли војске је значајна, јер НВО спајају грађанску иницијативу са стручношћу. Ипак, на пољу сарадње између војске и НВО није се учинило довољно. Војна сфера је законски и судски високо заштићена, а и традиционално је најмање доступна невладиној сектору. Један од најзначајнијих разлога за овакво стање објаснио је Роберт Дал у својој књизи „Дилеме плуралистичке демократије“. Дал сматра да поред свих пожељних својстава, независне организације имају и негативна својства: њихова независност им омогућава да причињавају штету. „Организације могу искористити прилику да повећају или одражавају неправду, уместо да је смањују, да подстичу уски егоизам својих чланова на уштрб бриге за шире друштвено добро и, чак, да ослабе или униште саму демократију“.³¹ Решење ове дилеме демократије је у успостављању одговарајућег нивоа синхронизације аутономије независних организација и контроле над њима, што је једна од брига савремене државе. Али, поред законског оквира и бриге државе, потребно је и међусобно поверење између војске и компетентних НВО.

Универзитети и истраживачки институти

Универзитети и истраживачки институти имају значајну улогу у хоризонталној цивилној контроли војске и цивилно-војним односима уопште. Да би се разумели сви аспекти ових односа, неопходно је систематично проучавање ове важне и осетљиве области; ако се жели озбиљна јавна расправа, у њој треба да учествују компетентни људи; у правилном разумевању неког проблема грађанима ће помоћи стручњаци; едукацијом младих људи и њиховим оспособљавањем за критичко промишљање друштвене стварности баве се професори.

У већини демократских земаља постоји интензивна сарадња између војних академија и цивилних факултета. Циљ те сарадње није само истовремено стицање дипломе војног и цивилног образовања, него и социјализација будућих старешина. Учећи од професора цивилних факултета, студенти војних академија усвајају шире, демократске, друштвене вредности. То је истовремено и врло ефикасна превенција дистанцирања војске од друштва које је дужна да брани и замек самоконтроле војске.

Бољем међусобном разумевању војске и цивилног друштва велики допринос може дати социологија војске. Ова научна дисциплина је још увек недовољно развијена у свету, мада бројна горка искуства ратова и политичких злоупотреба војске опомињу да би јој требало посветити више труда и креативне енергије. У неким земљама постоје институти за друштвена

³¹ Дал Роберт, *Дилеме плуралистичке демократије*, БИГЗ, Београд, 1994, стр. 27.

истраживања оружаних снага.³² Влада и парламент обрађају се овим институтима (или неким другим, независним институтима) када треба спровести истраживање о проблемима који се јављају у оружаним снагама.³³ Али, треба рећи да квалитет тих истраживања или могућност објављивања научних радова зависи од степена аутономије истраживачког института.

Поред учешћа у јавним дебатама, интелектуалци који се научно баве сфером безбедности и цивилно-војним односима, пре него што у се државним институцијама донесу важне одлуке од непобитног значаја за ову проблематику, често организују семинаре чији закључци могу да буду од користи политичком руководству. Они, такође, упућују отворена писма уредницима водећих листова или у њима објављују чланке, гостују у ТВ и радио-емисијама, а могу и да покрену стручне часописе.

Цркве

У савременим демократским друштвима грађани уживају слободу вероисповести и верског организовања, а верске организације су одвојене од државе. Држава даје правни оквир, али цркве уживају висок степен аутономије унутар тог оквира. Цркве, с друге стране, не учествују у државној власти, али могу да испоље утицај на државу преко својих верника, који, наравно, имају право гласа. Тај утицај може се посматрати на локалном нивоу (утицај духовника у локалним срединама, месним заједницама и општинама), националном нивоу (утицај који остварују угледни црквени великодостојници) и међународном нивоу (нпр. утицај папе или васељенског патријарха). Иако у савременим демократијама преовладава мишљење да цркве не треба да се уплићу у политичке проблеме, осим позивима на мир и толеранцију и хуманитарним радом, не може да се занемари улога верских организација у решавању великог броја друштвених питања, од проблема савремене породице, питања абортуса, образовања, моралних дилема у вези са даљим некритичким развојем науке, до решавања међуетничких (често међуконфесионалних) напетости.

На основу разумевања ризика војне професије, људске потребе за вером (човек као homo religiosus) и поштовања људских права, у многим демократским земљама основне духовне групације друштва имају своје представнике и у војсци. Примера ради, у војсци Холандије католици, протестанти, муслимани, Јевреји, хиндуси и атеисти имају своје свештенике, имаме, рабине и атеистичке саветнике, који не припадају војној хијерархији, што повећава поверење које војници имају према њима.³⁴

³² Кулман Ј., Калахан Ж., *Инијејрисање војске у демократски поредак – искуства Немачке*, у: Хаџић М., наведено дело, стр. 164.

³³ Борн Ханс, *Вишеструка контрола оружаних снага у демократијама: случај Холандије*, у: Хаџић М., наведено дело, стр. 216.

³⁴ Борн Ханс, *Вишеструка контрола оружаних снага у демократијама: случај Холандије*, у: Хаџић М., наведено дело, стр. 216.

Свештеници у војсци делују као морални саветници сваког појединачног војника. Ови морални ауторитети и духовници превентивно делују на различите злоупотребе положаја и дискреционих права који се могу појавити у војној средини, а саветима и вером могу утицати на смањење ризика од деструктивне и аутодеструктивне употребе наоружања унутар војске.

Друштвени покрети

У модерном свету недопустив је парадокс да се са повећањем значаја неког питања смањује број оних који о њему одлучују. Питања као што су објава рата или употреба нуклеарне енергије представљају проблем за све грађане једне земље, региона, чак и света. Њихово решавање захтева базичну демократију и широку партиципацију грађана. „На таквим питањима се мобилишу грађани, сакупљају се расуте социјалне енергије и људи покушавају да артикулишу и саопште јавности своје ставове и захтеве“.³⁵ Зато све шири утицај на друштвени развој имају друштвени покрети, као главни социјални субјекти у друштвеним променама. Друштвени покрет може се дефинисати као „колективна, јавна, добровољна, масовна, мање или више спонтана акција људи која израста из незадовољених потреба, изражава одређене сукобе интереса, покреће решавање значајних друштвених питања и стреми мањим или већим друштвеним променама“.³⁶ Снага друштвених покрета јесте у њиховој способности да обухвате социјалну енергију маса и, релативно прецизно, формулишу захтеве за одређеним променама.

Мада сваки друштвени покрет израста из незадовољеног система потреба у друштву и захтева за променама постојећег стања, постоји битна разлика између класичних и нових (алтернативних) покрета. Док су класични друштвени покрети деловали у друштвеном простору омеђеном класним сукобима у области рада, производње и дистрибуције друштвеног богатства, алтернативни покрети су усмерени ка квалитетнијем животу у свим димензијама. Нови друштвени покрети нису директно усмерени према власти, немају класни карактер, аутономни су у односу на политичке партије и синдикате и немају универзални политички карактер; окренути су друштву и индивидуи, опредељени за ненасилно решавање конфликта, користе нове методе и форме акције, атрактиван медијски наступ и граде нову опозициону или алтернативну политичку културу. Ови друштвени покрети најчешће се тумаче као покрети око једног проблема или питања (single issue movements).

Неки нови друштвени покрети посебно су заинтересовани за војну сферу. То су мировни, еколошки, антинуклеарни, неофеминистички покрети и покрети за равноправност маргинализованих сексуалних група.

³⁵ Павловић Вукашин, *Друштвени покрети и промене*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 28.

³⁶ *Исто*, стр. 101.

Два последња наведена покрета постављају захтеве за равноправност полова, односно људи са различитим сексуалним оријентацијама, у свим сегментима друштва, па и у војсци. Еколошки покрети боре се против загађивања животне средине, па, у том контексту, указују на штетан утицај који војне активности, наменска индустрија и различито војно наоружање и техника (пре свега авиони, борбена и неборбена возила, експлозивне материје, хемијско, биолошко и нуклеарно наоружање) имају на природу. Антинуклеарни покрет повезује еколошки и мировни покрет; бори се против употребе нуклеарне енергије, како у војне, тако и у мирољубиве сврхе.

Мировни покрет је наследник нешто старијег пацифистичког покрета, а у другој половини двадесетог века јављао се у три велика таласа. У првом таласу (1957–1964) мировни покрет се јавља у облику борбе против атомске бомбе; Други талас (1965–1972) обележио је покрет против рата у Вијетнаму који се брзо ширио у Сједињеним Државама и Европи, повезујући се са студентским и контракултурним (хипи) покретима и црначким покретом за грађанска права и расну једнакост. Трећи талас (1979–1987) који је био најјачи и најмасовнији мировни покрет модерног времена, јавио се као масовни покрет против постављања нових ракета са нуклеарним бојним главама у Европи, а убрзо је артикулисао и друге захтеве. Да би се човечанство спасило нуклеарног рата, нови мировни покрет је захтевао нуклеарно разоружање, конверзију војне у мирнодопску индустрију и демилитаризацију. Једна од кључних замисли Европског покрета за нуклеарно разоружање била је идеја о једностраном нуклеарном разоружању. Амерички мировни покрет залагао се за замрзавање постојећих нуклеарних потенцијала и бранио само дефанзивну нуклеарну опцију („No First Use“). Важан допринос мировном покрету дали су и пензионисани генерали и друге војне старешине, а најпознатија таква организација била је међународна група „Генерали за мир“.

Док су на Западу мировни покрети углавном били покрети за разоружање, мировни покрети на Истоку најчешће су били заинтересовани за демократизацију својих друштава и обезбеђење људских права. Они су уочавали везу између мира и демократског поретка; милитаризованом друштву супротставили су концепт цивилног друштва.³⁷

Најзначајнији допринос нових мировних покрета је њихово перманентно инсистирање на развијању мировне културе. Иако насиље поседује „привлачност ђавола или опаког непријатеља“,³⁸ по мишљењу припадника мировних покрета „ненасиље мора да постане отмена одлика, мода“,³⁹ како у животу појединаца, тако и међу социјалним групама и народима.

Делујући у таласима, мировни покрети су изражавали спремност цивилног друштва да се успротиви свим облицима милитаризације и подржа-

³⁷ *Исио*, стр. 111. и 200–226.

³⁸ Тох Ханс, *Насилници*, Просвета, Београд, 1978, стр. 22.

³⁹ *Исио*, стр. 331.

вљења друштва. Наравно, захтеви друштвених покрета и промене које они изазивају морају се објективизовати у институцијама, како би се обезбедила консолидација и стабилност остварених промена.

Цивилно друштво и демократска цивилна контрола војске у Србији

Домети цивилног друштва у демократској контроли војске у Србији су релативно скромни. Узроци таквог стања су: 1) дуга изузетост Војске од демократске цивилне контроле и митологизација њене друштвене улоге; 2) вишегодишње уздржавање власти да, након демократских промена, изврши реформу цивилно-војних односа и 3) недовољно развијено цивилно друштво.

У цивилно-војном наслеђу српског и југословенског друштва тешко је наћи примере укључивања цивилног друштва у цивилну контролу Војске. Допринос Војске стварању (обнови) државе и очувању поретка учинио ју је центром друштвеног и политичког живота. Њене победе и ратнички квалитети у свести народа добијали су митске димензије. Из тако задобијеног статуса „онтолошког ентитета“⁴⁰ потекло је њено право на сопствену вољу и моћ.

Ни после Другог светског рата цивилно-војни оквири нису проширени. Напротив, ЈНА је била директно потчињена Партији и Вођи – у чијој су личности сажете политичка и војна сфера, што је институционализовано функцијом доживотног председника и војним чином маршала. Политичка моћ ЈНА надилазила је уставне оквире. Заштићена од јавности, идеолошки устројена, са аутономним војним судством, подсистемом школства, засебним здравственим и социјално-пензијским осигурањем, са девизним приходима од извоза наоружања и војне опреме, системом војних економија, војним одмаралиштима и субвенционисаним продавницама, војска је била измештана из, ионако фасадних, институција система, али и одвојена од друштва.⁴¹ Ипак, осамдесетих година прошлога века и у СФРЈ настају антинуклеарни покрет, еколошке групе, омладинске групе, групе за слободу штампе и изражавања, иницијатива за цивилно служење војног рока и сл.⁴²

Режим Слободана Милошевића је, донекле, умањио моћ војне елите, али је војска у њему задржала клијентски статус. За реформу цивилно-војних односа и демократску цивилну контролу Војске у току Милошевићеве владавине нису створене ни почетне претпоставке.⁴³ Али, тада долази до јачања невладиног сектора и буђења цивилног друштва, те настају прве спонтане организације грађана које се, по оцени Жарка Пауновића, могу

⁴⁰ Хаџић Мирослав, Мањак претпоставки за демократску контролу ВЈ, у: Хаџић М., *Демократска контрола војске и полиције у СРЈ*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 63.

⁴¹ *Исто*, стр. 66–3.

⁴² Пауновић Жарко, наведено дело, стр. 44.

⁴³ Хаџић Мирослав, наведено дело, стр. 73–84.

назвати невладиним организацијама. Најактивније биле су оне НВО које су се залагале за мир и формирале мировни покрет.⁴⁴ Међутим, режим је НВО увек држао на граници легалности, водећи интензивну медијску кампању против невладиног сектора.

Након демократских промена, октобра 2000. године, испоставило се да ни демократска опозиција Србије није имала јасан програм за адекватно позиционирање Војске у успостављени демократски систем. Изостала је и озбиљна јавна дебата о цивилно-војним односима, а читав проблем је сведен на персоналне промене у војном врху. С друге стране, од државних функционера се све чешће могао чути став да цивилно друштво више није потребно и да треба да се демобилише. Линц и Степан, проучавајући периоде транзиције и консолидације, упозоравају на овакав тренд маргинализације цивилног друштва: „Често демократски лидери у политичком друштву истичу како цивилно друштво, пошто је одиграло своју историјску улогу, треба да се демобилише и тиме допусти развој нормалне демократске политике. Таква аргументација представља лошу демократску теорију и лошу демократску политику“.⁴⁵ Треба знати да „у одсуству цивилног друштва, или у условима његове озбиљне редукције, чак и демократски конципирани аранжмани и институције власти тешко да могу да опстану и издрже своју демократску оријентацију и карактер“.⁴⁶

Неразвијено цивилно друштво у Србији је, пре свега, питање политичке културе. Ауторитарни образац политичке културе, који преовлађује у Србији, не трпи иницијативу и партиципацију грађана, а подстиче уверење да се државном контролом могу решити многи друштвени проблеми. То ствара климу антииндивидуализма и лошу перцепцију властитих интереса појединца. Дуго се сваки покушај укључивања грађана у политику ван политичких странака сматрао сумњивим. Због ниског степена политичке културе (поистовећују се влада и држава), и семантичке сличности појмова често се термин невладин разуме као антивладин. Зато грађани Србије нерядо учествују у неформалним и ванинституционалним облицима деловања. По неким истраживањима само је 4% грађана наше земље активно у НВО, а близу две трећине (64%) изјавило је да нити су, нити би учествовали у ванпарламентарним политичким активностима, као што су потписивање петиција, демонстрације, штрајк, социјални и политички протести. То није довољно за развој цивилног друштва и остваривање његовог демократског потенцијала.⁴⁷

Међутим, истраживања откривају и неке битне слабости НВО. Реч је о недостатку дефинисане базе, одговорности ка „повериоцима“, превеликој фокусираности на експертизу, а малој на аматерски и добровољни јавни рад, недостатку стратешког планирања, повременим уместо планском и

⁴⁴ Пауновић Жарко, наведено дело, стр. 44 и 48.

⁴⁵ Хуан Линц, Алфред Степан, *Демократска транзиција и консолидација*, Филип Вишњић, Београд, 1998, стр. 24.

⁴⁶ Павловић Вукашин, *Цивилно друштво и демократија*, стр. 171.

⁴⁷ Пауновић Жарко, наведено дело, стр.136, 151–166.

организованом укључивању волонтера, недостатку мониторинга и евалуације и слабо развијеним управљачким структурама.⁴⁸ После демократских промена дошло је и до „одлива мозгова“ из невладиног сектора у државни, чиме су НВО изгубиле на снази.⁴⁹

Жарко Пауновић сматра да би се тешко могло рећи да у Србији постоји цивилно друштво у строжем значењу, јер „број, структура и умреженост постојећих слободних удружења не омогућава друштву да се структурира и координира своје активности, а још мање може да битно утиче на државну политику. Организације су уситњене, фрагментиране, па чак и у конфликтима. Нема довољног броја организација које међусобно сарађују и комуницирају и тиме стварају велики број испреплетаних мрежа на свим хоризонталним нивоима друштва“.⁵⁰

Истраживања Центра за проучавање алтернатива показују да је доминантни однос у нашем друштву – неповерење, које се, чини се, увукло у све поре друштва у Србији. „У нас држава нема поверења у грађане, а грађани немају поверења у државу и њене институције, па ни у тзв. друштвене институције или институције цивилног друштва или институције јавног сектора“.⁵¹ Оптерећени сенкама прошлости и предрасудама, грађани, државне институције и институције цивилног друштва не налазе ваљана решења за проблеме друштва у вихорима транзиције и на врлетним путевима међународних интеграција. Успостављање међусобног поверења је први и најважнији корак ка сарадњи, међусобном надзору и равнотежи, што једино може уродити плодом.

У том смеру су, чини се, кренули цивилно-војни односи у последње три године. Укидањем војног судства и стављањем под демократску цивилну контролу војно-безбедносних структура стекли су се услови за бољи увид јавности у рад оружаних снага. Томе је допринело чешће и квалитетније информисање јавности о току реформи у војсци, одржавање скупова који су се бавили цивилно-војним односима и публикавање Беле књиге одбране. Војна академија се приближила цивилном систему школовања, а њени студенти ће, на крају школовања, поред звања дипломираног официра стећи и одговарајућу цивилну диплому. Почело се и са оспособљавањем жена за војни позив, који је, доскора, био резервисан само за мушки пол. Озбиљно се размишља о увођењу свештеника у редове војске, а сарадња са Српском православном црквом на пољу неговања традиција већ постоји дужи низ година. Такође, покренута је акција „отворен дан“ у оквиру које грађани могу да се упознају са наоружањем и војном опремом, али и условима живота и рада у касарнама у свом месту. О „отопљавању“ односа и враћању поверења у Војску сведочи велики одзив регрута у јуну и септембру 2007. године.

⁴⁸ *Истио*, стр. 51.

⁴⁹ Хацић Мирослав, наведено дело, стр. 92.

⁵⁰ Пауновић Жарко, наведено дело, стр. 174–175.

⁵¹ Михајловић Срећко, *Грађани у сусрету са институцијама у транзицији*, Центар за проучавање алтернатива, Београд, 2002, стр 4.

Наравно, хоризонтална контрола Војске треба да се унапређује. Пре свега, потребно је омогућити медијима јасан и објективан увид у војне послове и активности од јавног значаја, без обзира на њихову успешност; затим, омогућити шири утицај компетентних НВО, као што је Центар за цивилно-војне односе, у токове реформе система одбране; треба на време повести јавну расправу о питањима попут чланства у Северноатлантском савезу или учешћу Војске Србије у мировним мисијама и војним операцијама на осетљивим подручјима, као што су Ирак и Авганистан (то не може бити одлука политичке елите); било би добро укључити НВО које се баве хуманитарним правом и заштитом људских права у припреме снага (или посматрача) које се упућују у угрожена подручја – НВО би могле да учествују и у праћењу активности тих јединица, а својим саветима и искуством да допринесу њиховој компетентности и угледу; треба радити на садржајнијој сарадњи Војске и свих основних верских заједница, те интензивирати активности на увођењу духовника у војне јединице; морају се повећати улагања за развој социологије Војске и побољшати услови за теоријско бављење цивилно-војним односима, охрабрити социологе, политикологе и издаваче да се баве овом недовољно истраженом облашћу; треба подржати иницијативе за цивилно-војну сарадњу на локалном нивоу и сл.

„Од снажења грађанског друштва у великој мери зависи успех читавог пројекта демократизације друштва... Започиње се неким политичким пројектом, следећи корак је институционализација, стварање закона и институција, али онај последњи је стварање понашања, навика и културе према којој би се поштовале институције ... То могу да обезбеде само мале мреже тих институција кроз које партиципирају милиони грађана, који на крају, заправо јесу учесници у том великом пројекту... Ако у вредносном систему једног друштва не постоји норма да се демократија живи као неки облик свакодневног живота, онда ће та демократија опет зависити само од односа политичких снага, а не од жеље и консензуса у самом друштву“.⁵²

Закључак

Цивилно друштво је суштински заинтересовано за развој цивилно-војних односа и усвајање најбољег модела демократске цивилне контроле војске. Тај модел би требало да садржи три нивоа контроле: вертикалну (државну), хоризонталну (контролу цивилног друштва) и самоконтролу (потчињеност војске је социолошког, психолошког и културолошког порекла). Ипак, укључивање цивилног друштва у надзор над војском је, генерално, текло споро и било је праћено великим расправама и политичким борбама.

У савременим друштвима која прихватају демократске вредности актери цивилног друштва су, мање или више, укључени у надзор над оружаним снагама. Јавност, друштвени покрети, независни медији, невладине органи-

⁵² Ђинђић Зоран, *Улога невладиних организација у демократском друштву*, зборник Улога невладиних организација у демократском друштву, уредио Жарко Пауновић, Центар за развој непрофитног сектора, Београд, 2003, стр. 13.

зације, универзитети и истраживачки институти и верске организације чине испреpletену хоризонталну мрежу различитих односа и утицаја, која није хијерархијски изнад војске, али на коју треба рачунати као на партнера државе. Делујући на основу моћи већине (јавност), информације (медији), знања (универзитети и истраживачки институти), вере (цркве), цивилних права, акције и идеала (НВО и друштвени покрети) ови актери цивилног друштва постају све важнији и потребнији контролори државне власти и војске. У свету захваћеном глобализацијом, у којем је безбедност свих земаља и њихових грађана доведена у питање новим безбедносним ризицима, цивилно друштво нема право да се према систему одбране односи индиферентно, а државна власт нема право да се оглушава о захтеве цивилног друштва.

Цивилно друштво у Србији није у довољној мери развијено, али његов развој је неопходан ако се жели даљи напредак у демократизацији друштва. У Србији, као и у осталим земљама плуралистичке партиципативне демократије, цивилно-војни односи не могу да буду затворени у појмовном пару Војска – државна власт. Пут ка унапређивању цивилне контроле Војске нужно води ка њеном отварању према цивилном друштву, што не би смело да зависи од тренутног односа снага на политичкој сцени. Први кораци на том путу већ су учињени.

Унапређивање хоризонталне цивилне контроле Војске ће, вероватно, захтевати много заједничког рада људи запослених у Војсци и ресорном министарству, изабраних политичких представника грађана и делатника у невладиној сектору. Успостављање мостова међусобног поверења и разумевања предуслов је за даљи прогресивни развој цивилно-војних односа.

Литература:

1. Вјатр Жежи, *Социологија војске*, ВИНЦ, Београд, 1987.
2. Дал Роберт, *Дилеме плуралистичке демократије*, БИГЗ, Београд, 1994.
3. Дал Роберт, *Полархија*, Филип Вишњић, Београд, 1997.
4. Линц Хуан, Степан Алфред, *Демократска транзиција и консолидација*, Филип Вишњић, Београд, 1998.
5. Михајловић Срећко, *Грађани у сусрету са институцијама у транзицији*, Центар за проучавање алтернатива, Београд, 2002.
6. Павловић Вукашин, *Друштвени покрети и промене*, Службени гласник, Београд, 2006.
7. Павловић Вукашин, *Цивилно друштво и демократија*, Службени гласник, Београд, 2006.
8. Пауновић Жарко, *Невладине организације*, Службени гласник, Београд, 2006.
9. Сартори Ђовани, *Демократија – шта је то?*, СИД, Подгорица, 2001.
10. Тодорић Слободан, *Цивилно-војни односи*, Војноиздавачки завод, Београд, 2004.
11. Тох Ханс, *Насилници*, Просвета, Београд, 1978.
12. *Улога невладиних организација у демократском друштву*, уредио Ж. Пауновић, Центар за развој непрофитног сектора, Београд, 2003.
13. Хабермас Јирген, *Јавно мњење*, Култура, Београд, 1969.
14. Хантингтон, Семјуел П., *Војник и држава*, Прометеј, Београд, 2004.
15. Хаџић Мирослав, *Демократска контрола војске и полиције у СРЈ*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001.
16. Хејвуд Енру, *Политика*, Слио, Београд, 2004.

Људска права и креирање безбедносне политике у Србији

УДК: 355.02 (497.11) : 351.86
351.78 : 351.86 (497.11)
342.72/73 (497.11)

Проф. др *Милан Милошевић*
Горан Д. Мајић, мајор

Креирање нове безбедносне политике представља оквир за стабилност у региону и предуслов за укључивања Републике Србије у светске токове. Задачи државних органа на креирању националне безбедносне политике првенствено су усмерени на утврђивање јединствене националне интереса, који се мора уградити у безбедносни концепти и модел, из које следе безбедносне стратегије. То подразумева избалансиран системски приступ, како према потреби за успешним и ефикасним елиминисањем појава угрожавања безбедности, тако и према очувању и унапређењу људских права и слобода. Људска права представљају основна морална права, неопходна за достојанствени живот свих људи, због чега су универзална, неоопходна и недељива. Да би се остварила, људска права морају да буду идентификована и кодификована у оквиру међународној, регионалној и националној правној система, а државне власти морају имати законску обавезу да их поштују. Концепти људских права морају бранити независни судови путем законом прописне процедуре. Само на тај начин могуће је, у процесу креирања и имплементације политике националне безбедности, максимално искључити злоупотребе права на приватност личности и других тековина оштре цивилизацијској прогреса.

Кључне речи: политика националне безбедности, концепти, модели и стратегије безбедности, безбедносни ризици и решење, реформе сектора безбедности, људска права и слобода.

Увод

Стварање нове политике националне безбедности је предуслов и оквир за стабилност у региону и укључивање Републике Србије у светске токове. Питање креирања националне безбедносне политике је посебно значајно јер је оно уједно и део процеса „транзиције“ Републике Србије, као показатељ смера, темпа и дохвата реформе целокупног друштва.¹ С друге стране, креирање националне безбедносне политике подразумева избалансиран системски приступ, како према потреби за успешним и ефикасним елиминисањем појава угрожавања безбедности, тако и према очува-

¹ Хаџић М., „Замисао реформе сектора безбедности“, Смисао реформе сектора безбедности (приручник), Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2004, стр. 9.

њу и унапређењу људских права и слобода. Само на тај начин могуће је максимално искључити злоупотребе, на пример, права на приватност личности и других тековина општег цивилизацијског прогреса.

Познато је да је развој информационих и комуникационих технологија крајем XX века довео до невиђеног убрзања кретања информација, као и могућности комуницирања, у свим сегментима савременог друштва. То је у великој мери повећало и могућности праћења и надзора над сваким појединцем и његовим понашањем, како од специјализованих државних органа (првенствено служби безбедности), тако и од маркетиншких агенција које се баве истраживањем тржишта, различитих криминалних група и слично. Тако, достигнућа технолошког прогреса представљају „анђела који човеку олакшава и улепшава живот, али и немирног Фауста који га куша на сваком кораку“.²

Непрестано треба имати у виду да људска права представљају основна морална права свих људи и да су неопходна за достојанствен живот. Поштовање људских права, као идеал и императив, с краја XX и почетка XXI века, постало је природно повезано са међународним миром и безбедношћу, што указује на нови модел концепта људске безбедности. Због тога су ова права универзална, неотуђива, урођена и недељива.

Да би се остварила, људска права морају да буду идентификована и кодификована у оквиру међународног, регионалног и националног правног система. Државе и националне извршне власти морају имати законску обавезу да их поштују према међународним, универзалним и регионалним стандардима, као и по националном уставу и законима. Концепт људских права морају да бране независни судови законом прописним процедурама. Да би била ефикасна, људска права морају се пренети у националне законе, а законски елементи права не могу се игнорисати.

Појмовно и лeгислативно одређење људских права

Идеја да сви људи поседују нека природна, урођена или од бога дарована права јавља се у најразличитијим облицима у бројним културама света. Она је била разлог и морални покретачки импулс многих револуција и постала саставни део првих устава у многим земљама. Половином XX века о тим правима се почело говорити као о „људским правима“,³ која дефинишу суштински однос између државе и оних над којима ова држава има власт. У ствари, питања људских права покрећу се у стручној и широј јав-

² Станковић Д., „Да ли подаци из личне – приватне сфере могу евентуално послужити као доказно средство у кривичном поступку“, *Гласник адвокатске коморе Војводине*, број 3, Нови Сад, 1984, стр. 10.

³ „Старији рођак“ људских права је Међународно хуманитарно право, које је и заслужно што су људска права прерасла у савремени систем закона, првенствено на националном, а затим и на универзалном и регионалном нивоу. Сродна питања у међународном праву су и једнакост и недискриминација, право на самоопредељење и међународно кривично право, као и њихов однос према индивидуалним људским правима.

ности од времена Другог светског рата, будући да је тада, као реакција на нацистичка и фашистичка зверства и злочине, први пут призната веза између светског мира и индивидуалних људских права.

Поставља се питање: шта су људска права, јер се могу посматрати као апсолутна, ограничена и квалификована, али и као опозива и неопозива права? Наиме, неопозива су она људска права која се сматрају толико суштинским да њихово кршење никада не може бити оправдано ратом, ванредним стањем у земљи или неком другом катастрофом. Насупрот томе, према важећим међународним споразумима, пактовима или конвенцијама, опозива су она људска права чије се кршење, под извесним условима, може оправдати неком ванредном ситуацијом, борбом против тероризма и организованог криминала и слично.

Сматра се да су *неопозива права, слободе и заштите*: заштита права на живот;⁴ заштита од ropства; слобода мисли; право на признање пред законом; заштита од кривичног гоњења *ex post facto*; заштита од геноцида; заштита од мучења, слобода вероисповести; забрана научног експериментисања; заштита од стављања у притвор због неиспуњења уговорних обавеза (тј. дугова); забрана за поновно суђење због истог кривичног дела; и заштита осуђених на смрт.

Опозива права и слободе су: право на приватност; слобода изражавања; слобода штампе; слобода кретања; право на учествовање у власти; забрана принудног рада; право азила; забрана произвољног затварања; једнака заштита пред законом; право на националност; право на законски поступак; претпоставка невиности; право да оптужени зна све наводе оптужнице; право на независног и непристрасног судију; право на одбрану ћутањем; право на браниоца; права за време кривичног суђења; право на окупљање; право на удруживање; право на синдикално организовање; право на образовање; и права за време боравка у затвору.⁵

Од самог настанка УН људска права представљала су значајан део мандата ове организације. Сама Повеља УН не дефинише јасно која се права, слободе и заштите сматрају људским правима, она само успоставља концептуални и законски оквир за њихово дефинисање. У том смеру, Повеља представља први и најзначајнији међународни споразум који као експлицитан циљ истиче универзално поштовање људских права. Конкретно, у члану 1. став 3. Повеље наводи се да „постизање међународне сарадње у решавању међународних проблема економске, социјалне, културне или хуманитарне природе и унапређивање и подстицање поштовања права човека и основних слобода за све, без обзира на расу, пол, језик или веру“.

Повеља УН пажљиво и дискретно истиче и признаје да ниједна нација нема безгрешну прошлост у погледу људских права, због чега успева да

⁴ Људска права су неодвојива од живота и телесног интегритета човека. Право на живот данас је вишеструко угрожено: ратовима, геноцидом, тероризмом, угрожавањем животне средине, елементарним непогодама и слично.

⁵ Погледати опширније: Грум Д., *Приручник за истраживање повреде људских права* (превод), Фонд за хуманитарно право, Београд, 2004.

издејствује обећање држава чланица да ће радити на остваривању свеопштег поштовања људских права, односно да ће на том плану свака држава радити појединачно, али и у сарадњи са осталим држава чланицама и органима УН. Повеља је установила Економски и социјални савет, као један од основних органа УН, задужен, поред осталог, да успостави комисију која ће проучавати и унапређивати индивидуална људска права.

На својој првој седници Економски и социјални савет формирао је Комисију за људска права и наложио јој да дефинише и прецизира која права, слободе и заштите треба признати као „људска права“. Наведени задатак се испоставио много озбиљнијим него што се очекивало, тако да су се, као резултат рада Комисије, тек 1966. појавила два документа, заједно позната као Међународна повеља о правима. Ти документи су: Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.

У међувремену је усвојено више од четрдесет уговора, резолуција и других мултилатералних (универзалних и глобалних) докумената обавезујућег карактера.⁶ Они су у неким случајевима још прецизније и конкретније дефинисали људска права, а у неким чак и проширили одређена права и заштите. При томе треба посебно имати у виду да су повеље, конвенције, споразуми и уговори о људским правима динамични документи, односно „живи инструменти“ које треба тумачити у складу с развојем савремених околности.

С друге стране, усвојено је и више декларација које су препоручујуће-нормативног карактера. То су: Универзална декларација о људским правима из 1948; Декларација о уклањању свих облика нетолеранције и дискриминације засноване на вероисповести или убеђењима из 1981; Декларација о основним принципима правде за жртве криминалитета и злоупотребе власти из 1985; Декларација о заштити свих особа од насилног нестанка из 1992; и Декларација о правима лица која су припадници националних, етничких, верских или језичких мањина из 1992.

Најзад, усвојено је и више резолуција, упутстава и осталих необавезујућих докумената, такође препоручујуће-нормативног карактера. То су: Мере које гарантују заштиту права лица осуђених на смртну казну из 1984; Упутства везана за улогу тужиоца из 1990; Стандардна минимална правила за поступање са заробљеницима из 1957; Стандардна минимална правила УН за примену закона на малолетна лица из 1985; Правила УН за заштиту малолетних лица која су лишена слободе из 1990; Скуп принципа за заштиту свих особа које се налазе у притвору и затвору из 1988; и Основни принципи о улози адвоката из 1990.

Регионални механизми и инструменти заштите људских права заступљени су, пре свега, путем деловања *Савешта Европје (СЕ)*, прве европске

⁶ Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида из 1948; Европска конвенција о људским правима из 1950; Америчка конвенција о људским правима из 1969; Конвенција против мучења и других сурових, нехуманих или понижавајућих поступака или кажњавања из 1975; Америчка повеља о људским правима и правима народа из 1981; и Конвенција о правима детета из 1989.

политичке организације настале 1949. године у Лондону, чији се Статут изричито заснива на поштовању људских права и превасходној владавини права, што подразумева заштиту и унапређивање достојанства и слободе појединаца. Статут, такође, предвиђа да свако озбиљно кршење људских права од стране држава чланица представља основу за њихово суспендовање или искључење из СЕ.

Деловање СЕ на том пољу подразумева: заштиту грађанских и политичких права путем механизма појединачних жалби, при чему се о наведеним повредама може покренути поступак пред Европским судом за људска права; заштиту социјалних и економских права путем механизма Европске социјалне повеље; заштиту особа лишених слободе путем система посета Европског комитета за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања; заштита права националних мањина путем Оквирне конвенције за заштиту националних мањина; остварење једнакости мушкараца и жена преко Надзорног комитета за једнакост мушкараца и жена; борбу против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције; ширење слободе изражавања и информисања у медијима, слободну размену идеја и прекогранично комуницирање.

Европском конвенцијом за заштиту људских права и елементарних слобода из 1950. године, са протоколима из 1952, 1963, 1983, 1984, 1990, 1992 и 1994. године, отелотворена је теорија према којој људска права имају фундаментални карактер који их ставља изнад националног законодавства и праксе суверених држава. Према тој конвенцији, државе уговорнице јемче основна грађанска и политичка права која признаје свака држава, у којој је на снази владавина права, не само својим грађанима, већ и свим особама у „њиховој надлежности“. Државе или појединци имају право да покрену поступак пред судом који је установљен Европском конвенцијом.

Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) највећа је регионална безбедносна организација на свету, са 55 земаља чланица из Европе, Централне Азије и Северне Америке. У оквиру ОЕБС-а активна је Канцеларија за демократске институције и људска права, која је одговорна за промоцију, заштиту и унапређење људских права и демократије на подручју земаља чланица.

Европска унија (ЕУ), као најзначајнији економски и политички фактор на сцени Европе, основана је у садашњем облику уговором потписаним у Мاستрихту 1993. године, а његово реализовање одвија се кроз „три стуба

⁷ Европски суд за људска права је правни инструмент који тумачи спорни домаћи закон или праксу, искључиво са гледишта њихове сагласности са Конвенцијом. Државе потписнице имају обавезу да уважавају његове пресуде, о чему води рачуна Комитет министара СЕ. Неке од последица рада овог суда су: Велика Британија је законом забранила телесно кажњавање у државним школама; Аустрија је модификовала Закон о кривичном поступку и упутства о поступању са затвореницима у болницама; Данска је усвојила допуне Закона о старатељству над ванбрачном децом и сл.

⁸ Стајић Љ., *Основи безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Драганић, Београд, 2005, стр. 87.

сарадње“. За људска права најзначајнија је заједничка спољна и безбедносна политика („други стуб“ сарадње у ЕУ) која се односи и на развој и јачање демократије и правне државе, поштовање права човека и основних слобода.⁹ Иначе, садржај Повеље о основним правима ЕУ је свеобухватнији од оног садржаног у Европској конвенцији о људским правима и основним слободама из 1950. године. Разлика је у томе што се Повеља ЕУ не ограничава само на људска и политичка права, него покрива и све остале области, као што су права на квалитетну администрацију, социјална права радника, заштита података личне или биоетичке природе, и др.¹⁰

Повеља о основним правима ЕУ из 2000. године прокламује да су опште вредности: достојанство човека; култура мира; самосвесна слобода, наука као истраживачка и истинољубива тежња; религија као својство различитих цивилизација; демократска једнакост и међукултурална толеранција; правда и активна правичност; правна држава и правна сигурност; људска права као синтеза организоване умности. Закључује се, дакле, да су људска права према Повељи ЕУ груписана према следећим установама: достојанство; слободе; једнакост, солидарност; право грађанства и правда.¹¹

Стандарди људских права и стандарди њихове имплементације

Стварање универзалног система људских права представља у сваком погледу огроман задатак. Међутим, још већи изазов представља проналажење путева да се ова људска права спроведу у живот, односно да се бар инсистира на њиховом поштовању. Успостављање система универзалне одговорности у области људских права постао је наизглед тешко решив проблем, пре свега зато што таква одговорност у неким случајевима може представљати директну повреду суверенитета.

Праћење и истраживање поштовања људских права представља корективан елемент механизма заштите људских права. Проста објава принципа и заштита људских права од стране држава, није довољна гаранција да се обезбеди да људи уживају своја зајамчена права. Даљим развојем концепта људских права и механизма наметања њиховог поштовања, као и успостављањем Међународног кривичног суда, стандарди за примену и истраживање ових права добијаће све више на значају. Ефикасна примена људских права, зависи, дакле, од професионалног праћења и од саме истраге.

Праћење људских права је редовно, периодично надгледање система, политике и деловања појединих држава, да би се утврдило да ли су они у сагласности са међународним, регионалним и националним стандардима који важе за људска права. Насупрот томе, истрага евентуалног кршења

⁹ Лопандић Д. и др., *Уговор о ЕУ*, Међународна политика и др, Београд, 1995, стр. 191.

¹⁰ Опширније видети: Јањевић М., *Устав Европе*, Службени гласник, Београд, 2005.

¹¹ Погледати детаљније: Перовић С., „*Природно право и универзалне вредности*“, *Правни животи*, број 9, Београд, 2005.

људских права је професионално испитивање одређених навода које се састоји у тражењу и прикупљању свих веродостојних и поузданих персоналних, материјалних и писмених доказа, као и оних датих у изјавама сведока, а затим и критичка процена доказа ради утврђивања формалне истине на основу њих.

Стандарди људских њрава нису ограничени само на грађане држава потписница међународних докумената из ове области. Они се односе на сва лица која се налазе на територији државе потписнице или су под њеном надлежношћу (апатриди, азиланти, имигранти и др.). Концепт људских права мора бити „практичан и ефикасан“, због чега им се мора дати садржина и ефикасна заштита у националном законодавству. Овај задатак успоставља се путем основних захтева које намећу стандарди људских права, кроз универзалне принципе – законитости, неретроспективности и примењивости кривичног законодавства.

Законитост подразумева да сви поступци државних органа, којима се крше стандарди људских права, морају имати јасну правну основу и бити прописани законом.¹² То значи да свакоме мора бити омогућено да сазна какав је закон и да се понаша у складу с тим; сва овлашћења која предузимају припадници државних органа морају да буду заснована на уставу или скупштинском акту; законодавна власт (скупштина) мора да пренесе овлашћења на орган извршне власти одговоран за спровођење закона; сва овлашћења која се преносе морају да буду прецизна, не смеју бити уопштена или непрецизно описана, а њихово спровођење мора да буде одрживо пред независном и непристрасним судом.

С друге стране, неретроспективност и примењивост кривичног законодавства представљају основне принципе стандарда људских права. Наиме, нико се не може сматрати кривим за поступање или пропуст, који у време када је почињен није представљао кривично дело према националном или међународном кривичном праву. Такође, постоји забрана изрицања теже казне у односу на оне које су се примењивале у време када је кривично дело почињено. Оба ова принципа представљају кључне елементе захтева законитости и легалности. Најзад, било какво ограничење људских (грађанских или политичких) права мора бити предвиђено законом.

Улога националних судова у преиспитивању законитости одступања од стандарда људских права огледа се у обавези судова да поштују ставове извршне власти у вези са постојањем ванредне ситуације која представља претњу опстанку државе. Међутим, судови неће дати *carte blanche* извршној власти и задржаће овлашћење да преиспита такву потребу. Такође, од извесних људских права не сме се одступати; одступање мора бити објављено у јавности уз одговарајућа образложења извршне власти, која се

¹² Захтев за легалношћу подразумева владавину права, што значи да се закон примењује на све и да нико није изван закона. У случајевима када се од државних органа очекује да поступају према дискреционом праву, оно мора бити ефективно ограничено у националном законодавству, а правосудни систем мора да функционише на предвидив начин.

односе на његову природу, обим и сврху; свако одступање може се преиспитати, у смислу обима, трајања и начина спровођења; када се утврди да постоји опасност за државу која захтева одступање, одговор извршне власти мора да буде пропорционалан и неопходан, али ако се оде предалеко, одступање ће бити незаконито.¹³

Људска права и „двосируки стандарди“ представљају посебно интересантно питање на пољу људских права и међународног хуманитарног права, будући да се њима оцењује стање људских права, односно степен угрожености. Евидентно је да је свет и даље подељен на богате и сиромашне, Север и Југ, на политички и војно утицајне и оне без икаквог утицаја, на демократске и недемократске, али и на tzv. „демократије са смоквиним листом“. Због тога се и међународни инструменти намењени стварању, унапређивању и заштити људских права (санкције, срамоћење, кооптација, хуманитарне интервенције)¹⁴ не примењују увек у складу са принципима владавине права, него као продужетак спољне политике најмоћнијих држава. Сасвим је очигледно да стандарди људских права, који су строго и „принципијелно“ коришћени на примерима бивше Југославије, Руанде, Ирака и других земаља, не примењују у односу на САД, Русију, Израел и Кину.

Политика националне безбедности

Политика националне безбедности представља континуирани и систематски (доктринарно-нормативни) приступ сваке државе проблему безбедности, укључујући и одлуке о безбедносном сектору које утичу на спољну и унутрашњу безбедност државе и друштва. Ова политика заснива се на одређеном приступу безбедности, поставља параметре за стратегију одбране и војну доктрину, а развија се у оквиру међународних и регионалних стандарда прописаних бројним актима УН и другим документима. Безбедносна политика није утемељена само на схватању потреба и приоритета националне безбедности, него на њу утичу и разни спољни чиниоци, притисци и обавезе. У свим случајевима она треба да одговара правним стандардима, вредностима и начелима уграђеним у устав и законодавство.

Политика националне безбедности много је ужа од опште (теоријске) концепције, а знатно шири од уставно-правне концепције безбедности. Њен задатак је да послужи остварењу прокламованих политичких циљева,

¹³ Погледати детаљније: Cooper J.; *Countering Terrorism, Protecting Human Rights* (Draft Manual), OSCE, London, 2006.

¹⁴ Санкције онемогућавају државе, да приступају робама, технологијама, услугама, тржиштима и капиталу. Циљ срамоћења је да се путем Комисије за људска права УН и појединих невладиних организација (Amnesty International, Human Rights Watch и сл.) укаже на националну политику и праксу која је штетна по људска права, како би се промениле. Кооптација подразумева употребу међународних или регионалних судова и комисија, ради примене стандарда људских права и унапређења демократије, утицајем и предлагањем реформи националног законодавства и правосудног система. Хуманитарне интервенције представљају реакцију међународне заједнице, оружаном силом, на угрожавање људских права појединаца, неке групе или етничке заједнице, на територији неке суверене државе.

односно усмеравању заштите друштва у одређеном правцу, на пример против најтежих облика криминалитета, чиме се омогућава опстанак и развој датог друштва. Како је безбедност атрибут сваке државе, политика националне безбедности, утемељује се и на научном учењу о функцијама државе, јер се држава испољава и као правна и као политичка организација.

По својој суштини, национална безбедност представља одсуство опасности по одржање поретка власти. Конкретније посматрано, под националном безбедношћу подразумева се заштићеност државног јединства, унутрашње стабилности правног и политичког система и мирног просперитета друштвене заједнице у целини. Такав степен заштићености државе, тј. безбедност у етимолошком смислу речи („безопасност“) постиже се благовременим откривањем и елиминисањем постојећих или предстојећих појава и процеса, односно радњи или пропуштања које се негативно одражавају на стање безбедности саме државе. Треба имати у виду да је угрожавање националне безбедности, по правилу, организовано и конспиративно, док су његови носиоци они појединци, групе лица, организације и институције које непосредно организују или спроводе криминалне, терористичке, обавештајне и друге субверзивне активности у земљи или иностранству.¹⁵

Реформа сектора безбедности, као процес значајан за државе Југоисточне Европе, представља засебан теоријски концепт, који је под утицајем Европске Уније и Северноатлантског савеза (НАТО) прерастао у целовиту политичку стратегију. Овај појам се све више користи и као средство друштвених и безбедносних процеса у националној држави или заједници више њих. У том се контексту домети реформе сектора безбедности често користе и као важан показатељ смера, темпа и захвата укупне демократске реформе целог друштва. Реформа подразумева укупност промена у промишљању и практичном остваривању безбедности у оквиру државе. Реч је о једној збирној синтагми, која надилази, али у себе и укључује, низ упоредних а релативно одвојених реформи сваког од чинилаца безбедности државе. Дакле, појам „сектор безбедности“, и из њега изведен појам „систем безбедности“, по садржају и захвату много су шири од традиционалних појмова „сектор одбране“ и „систем одбране“.¹⁶

Сектор безбедности подразумева удружено деловање економских, социјалних, политичких, културних, демографских и еколошких чинилаца, унутар којих компонента оружаних снага губи примат и монопол. Појам оружаних снага, поред традиционалних чинилаца (војске и полиције), обухвата и све оне органе државе који су овлашћени да носе и употребљавају оружје, односно примењују силу: обавештајно-безбедносне или тајне службе; финансијску полицију; царину; судске и затворске страже. Уз ове

¹⁵ У документу Европског савета од 12. децембра 2003. године, под називом „Безбедна Европа у бољем свету“, који представља европску стратегију безбедности, као главне претње наведени су: тероризам; доступност оружја за масовно уништавање; организовани криминал; слабљење државних система и приватизација силе.

¹⁶ Хацић М., „Замисао реформе сектора безбедности“, *Смисао реформе сектора безбедности* (приручник), Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2004, стр. 9–46.

формације, потребно је додати и формације изникле из процеса приватизације делова сектора безбедности и оружаних снага. Условно речено, сектор безбедности је могуће поделити на државни и приватни.

Државни сектор безбедности организује делатности безбедности и заштите, углавном за потребе заштите националних интереса, одржавања уставног поретка, јавног реда и мира, обезбеђивања јавних скупова и других окупљања грађана, безбедности саобраћаја на путевима, заштите од пожара и експлозија и сл. Организатори ових делатности су државни органи, чије су надлежности и обавезе дефинисане законима и финансирани буџетским средствима. Функционисање државног сектора безбедности регулисано је законима о војсци, о полицији, о службама безбедности, као и одговарајућим подзаконским актима, тј. правилима службе, упутствима, наредбама и слично.

Приватни сектор безбедности организује се путем системског закона, односно оснивањем привредних субјеката – предузећа, агенција и служби намењених пружању одређених безбедносних услуга на тржишту, независно од корисника (државни органи, привредна друштва и друга правна лица), за која не постоји законом прописана обавеза војске или полиције да организују заштиту. Приватни безбедносни сектор (тзв. алтернативна безбедност) није конкуренција држави и њеној безбедности већ израз потребе друштва, мешовитог и приватног капитала, као и грађана да, у сарадњи са институцијама државе, подигне ниво опште безбедности на виши ниво у интересу свих. Наиме, безбедност је неспорно највиша потреба сваког друштва и врховни закон, али апсолутна безбедност у ствари не постоји.¹⁷

Реформе националне политике безбедности, и укупног сектора безбедности, такође обухватају: измене одређених конституционалних и институционалних аранжмана; успостављање институционалне контроле (коју обавља скупштина, влада и судови) над оружаним снагама; реформу оружаних снага; као и успостављање безбедносне сарадње и укључивање у интеграције. У пракси не постоји јединствени модел нормативно-политичке уређености ове материје, који би се могао „аутоматски“ преузети, односно постоје само одређени императивни стандарди УН, СЕ и ЕУ на пољима безбедности и спољне политике, хуманитарног права и слично, који морају бити имплементирани у документа којима се дефинише безбедносна политика. У појединим земљама безбедносна политика представља засебну целину, док се у другима сагледава кроз систем одбране.

Интегрално управљање и контрола над остваривањем функција националне безбедности подразумева системско организовање и координирано спровођење мера и активности на подручју националне безбедности, као и њихово стављање под активну контролу највиших тела власти (председник републике, влада, скупштина и правосудје), као и јавности. Наиме, нови безбедносни ризици и претње (тероризам организовани криминал и

¹⁷ Милошевић М., *Физичко-техничко обезбеђење и проширенојарна заштита*, Глосаријум, Београд, 2006.

др.), изискују нарочиту координацију и руковођење, јер борба против тих претњи захтева укључење различитих установа: министарства финансија, војске, полиције, служби безбедности и сл.

У имплементацију политике националне безбедности, по правилу, укључене су бројне државне службе. Оне представљају реализаторе нормативно-политичких докумената у овој области, који су нужни за развој политичких мера. Због тога је важно да држава развије одговарајући концепт, модел и стратегију националне безбедности, која ће укључити све битне субјекте друштва. Сигурно је да такав приступ пружа држави могућност да се свим безбедносним потребама и проблемима бави на целовит и свеобухватан начин

Задаци државних органа на креирању националне безбедносне политике првенствено су усмерени ка утврђивању јединственог националног интереса, који се мора уградити у безбедносни концепт и модел. Из концепта и модела безбедности следе безбедносне стратегије, које морају послужити дефинисању борбе против најтежих облика криминалитета, као једне од најзначајнијих функција на пољу безбедности сваке државе.

Суштинско питање у креирању безбедносне политике и институционалног реаговања на савремене ризике и претње безбедности јесте да ли треба утврђивати активности и механизме пре конкретних напада или претњи (*ante delictum*) или након њиховог реализовања (*post delictum*). Ово питање суштински се своди на моделовање превентивног и репресивног деловања на безбедносне ризике и претње, односно на корелацију безбедности и војске са спољном политиком и дипломатијом.

Креирање безбедносне политике Републике Србије

Република Србија још увек није заузела доктринарни став о приступу и реализацији њене безбедносне политике, било путем самосталног нормирања националне безбедности или сагледавањем концепта безбедности у оквиру система одбране. Због тога, након доношења устава из 2006. године, као претпоставке и оквира свих нормативно-правних аката једне државе, и неколико веома значајних закона донетих крајем 2007. године,¹⁸ мора уследити доношење осталих релевантних закона (првенствено Закона о војним службама безбедности). Следи и доношење кључних политичких докумената, а на основу одговарајућих студија и процена – утврђивање безбедносних изазова, ризика и претњи на националном и регионалном нивоу, којем може да претходи доктринарно утврђивање одређених аспеката угрожавања безбедности.

Нова безбедносна политика Србије мора имати у виду одређене међународне стандарде на пољу нормативно-правног регулисања безбедности

¹⁸ У „Службеном гласнику Републике Србије“ број 116 од 11. децембра 2007. године објављени су: Закон о одбрани; Закон о Војсци Србије; Закон о спољним пословима; и Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије.

који се огледају у одређеним областима. То су: изградња националних стратегија и законодавства за борбу против тероризма, организованог криминала, трговине људима, компјутерског криминала и слично; развој демократије на националном плану, као и развој механизма ненасилног решавања конфликта и проблема у међународним односима; развој националних институција и органа, а посебно специјализованих за област безбедности; на пољу заштите зајамчених људских права – усклађивање националног законодавства са постојећим међународним стандардима, као једним од најзначајнијих задатака, право на живот, право на слободно мишљење и приватност – путем заштите података о личности и правним лицима и слично; контрола промета лаког наоружања, забрана оружја за масовно уништавање, контрола промета „двоструких“ технологија.

При обликовању докумената политике националне безбедности¹⁹ потребно је обратити пажњу на следећа питања: од којих врста безбедносних изазова, ризика и претњи треба да буде заштићена држава, односно које и чије вредности треба да буду заштићене; каква је врста безбедности потребна за то; колико безбедности је довољно; како се најбоље постиже одговарајући степен националне безбедности – придруживањем неком војном савезу или одржавањем неутралности; које врсте операција би могле да предузимају снаге националне безбедности (само одбрамбене операције или ће бити укључене и мировне операције и које); која средства и који државни сектори (ресори) треба да буду укључени у реализовање политике националне безбедности, колико дуго и под којим условима.

Такође, треба обратити пажњу на питање колико често и у којем периоду треба радити ревизију националне политике безбедности; како одржати равнотежу између безбедносних интереса и заштите људских права, односно општеприхваћених демократских начела; које су конкретне финансијске и економске последице функционисања система националне безбедности по пореске обвезнике (цена безбедности); какав ће утицај имати национална безбедносна политика и њена примена на спољну политику и регионалну стабилност државе.²⁰

Основни принцип креирања безбедносне политике (нпр. потенцијалних држава-кандидата за улазак у евроатлантске економске и безбедносне интеграције) представља примат међународног над унутрашњим правом, путем конкретизације међународних обавеза државе из области политике безбедности, проистекле из: 1) потписивања конвенција и резолуција УН; 2) потписивања регионалних конвенција и препорука (пре свега СЕ и ЕУ); 3) поступања безбедносним и политичким интеграцијама; 4) потписивања мултилатералних и билатералних међународних уговора; 5) унилатерално прихваћених обавеза; 6) фактичког поступања државних органа. При томе треба

¹⁹ Документа политике националне безбедности су: концепт, модел, резолуција, стратегија, доктрина, програма, акционих планова и слично.

²⁰ Борн Х., *Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса* (приручник за посланике); Гораграф, Београд, 2003, стр. 27–28.

имати у виду да приступање ЕУ представља међународну интеграцију, док је прикључивање НАТО-у искључиво приступање савезу.²¹

Поред тога, постоје и међународна обичајна начела која стварају референтни оквир. Она се односе на успостављање пријатељских односа и сарадње између држава и призната су као аутентично тумачење Повеље УН. Наиме, у Декларацији 2625 (XXV) Генералне скупштине УН о начелима међународног права проглашено је осам недељивих начела једнаке вредности, међу којима и Начело поштовања људских права.

Међународни (универзални и рејонални) уговори о безбедности и одбрани ограничавају и, понекад, побољшавају могућности дефинисања политике националне безбедности. Главне категорије међународних мултилатералних уговора из области безбедности су: 1) уговори који регулишу светску безбедност (Повеља УН); 2) уговори о Међународном хуманитарном праву, који регулишу међународне и немеђународне оружане сукобе (четири Женевске конвенције, укључујући и два додатна протокола); 3) уговори о различитим врстама наоружања и њиховој употреби (Уговор о антибалистичким ракетама, Уговор о смањењу стратешког наоружања, Конвенција о противпешадијским минама, и сл.); 4) уговори којима се установљавају регионалне организације које се делимично односе на безбедносна питања (Повеља Организације Америчких Држава, Уговор о Европској Унији, Закључни акт ОЕБС-а, и сл.); и 5) регионални уговори о војној сарадњи и узајамној одбрамбеној помоћи (Уговор о НАТО, Договор о Партнерству за мир, Међуамерички уговор о узајамној помоћи).

Карактеристичан пример мултилатералног (регионалног) уговора о безбедности и одбрани представља Стратегија европске безбедности, усвојена на састанку савета ЕУ у Бриселу 12–13. децембра 2003. године. Она представља највиши израз самосталне безбедносне политике ЕУ, одвојене од политике НАТО. Стратегија је урађена са намером да ЕУ омогући ефикасније суочавање са новим изазовима, ризицима и претњама безбедности, као и да пружи већи допринос у стварању регионалног система безбедности, као дела једног глобалног система. Садржи три целине: 1) безбедносно окружење; 2) глобалне циљеве; 3) инструменте за управљање кризама и превенцију сукоба. При томе је тежиште стратегије усмерено ка: изградњи ефикасног мултилатерализма у сарадњи са УН; борби против тероризма, стратегији према Блиском истоку и јасној политици према текућим и евентуалним кризама у Европи.²²

Билатерални договори или уговори о пријатељству, сарадњи и узајамној војној помоћи такође имају кључну улогу при изради плана националне безбедносне политике. О одредбама таквих уговора или договора могу преговарати и само две државе, како би се што боље прилагодиле посеб-

²¹ Упореди: Станичић М., „Хрватска и НАТО“, *Безбедности Западној Балкана* (часопис Београдске школе за студије безбедности), број 5, Београд, 2007, стр. 11.

²² Савић С., „Западноевропска унија – настанак, улога и трансформација“, *Војно дело*, број 1, Београд, 2006, стр. 41.

ним вредностима, околностима и потребама. Пример су уговори о смањењу стратешког наоружања (СТАРТ) између бившег СССР и САД. Билатерални уговори били су коришћени и за решавање практичних случајева успостављања војне сарадње, што у неким случајевима укључује дозволу за транспорт или распоређивање трупа и наоружања на страниј територији. Дакле, билатерални уговори могу да буду схваћени као средство изражавања спољне безбедносне политике, побољшање пријатељских односа са другим земљама и решавање конкретних проблема из области безбедности и одбране.²³

Најзад, једну од битних компоненти националне безбедносне политике представља и јавно мњење, као незаобилазни елемент при креирању ове политике на националном нивоу.

Закључак

Распадом СФРЈ елиминисана је и безбедносна политика и концепт, који је био развијан као модел „Општенародне одбране и друштвене самозаштите“, уз оцену да је превазиђен и идеолошки обојен. Република Србија, као држава чланица, није имала никаквих конкретних потреба, нити уставних надлежности да развија своју безбедносну политику и концепт, него је своје потребе за безбедношћу амортизовала кроз савезне институције и органе. Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора, безбедност је као функција препуштена државама чланицама, док је одбрана, као део система безбедности, остала на заједничком нивоу. Овакво решење је у пракси довело до делимичне политичко-нормативне регулативе на пољу безбедности, тј. заокружен је само систем одбране стратегијом и доктрином, што није било довољно.

Ни Устав Србије из 2006. године није у целости дефинисао концепт и модел безбедности. У члану 27. Устав декларативно обрађује право на слободу и безбедност, односно концептуално читав овај члан посвећује заштити права на слободу. У члану 97, тачка 4, Устава Србије наводи се да Република Србија уређује и обезбеђује одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, што отвара концептуално питање да ли је одбрана ширира функција државе од безбедности или су оне равноправне, док је према неким искуствима држава ЕУ одбрана у ствари у функцији безбедности.

У прилог оваквој тврдњи говоре и одредбе члана 99. Устава Србије, према којима Народна скупштина усваја стратегију одбране, док се о стратегији националне безбедности у Уставу Србије не говори чак ни у знацима. Због тога је неопходно, предстојећим законским реформама, као и израдом стратешких докумената, утврдити основне инструменте националне безбедносне политике. То, пре свега, значи државно опредељење за национални концепт и модел безбедности, а затим и визију функције одбране у систему

²³ Борн Х., *Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса* (приручник за посланике); Гораграф, Београд, 2003, стр. 32–34.

безбедности у Републици Србије, креирањем одговарајуће стратегије, доктрине и преосталих закона из области безбедности и одбране.

Јасно дефинисана национална политика безбедности мора остварити утицај на људске животе, имовину и добробит, односно не треба да буде препуштена пресудном утицају саме извршне власти (владе) или војске. Она мора позитивно утицати на будућност војске, служби безбедности и полиције, као и њихових припадника. Поред тога, мора стимулативно да делује на националну економију. Најзад, неопходан је и избалансиран системски приступ према очувању и унапређењу људских права и слобода.

Треба нагласити да је одредбама члана 20. Устава Републике Србије из 2006. године изричито прописано под којим условима надлежни органи могу ограничавати људска права, и то само ако таква ограничења допушта Устав, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајамчених права. При одступању од људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничавања, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењима права.

Литература:

1. Борн, Х.: *Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса* (приручник за посланике); Гораграф, Београд, 2003.
2. Грум, Д.: *Приручник за израживање повреде људских права* (превод), Фонд за хуманитарно право, Београд, 2004.
3. Јањевић, М.: *Устав Европе*, Службени гласник, Београд, 2005.
4. Cooper J., *Countering Terrorism, Protecting Human Rights* (Draft Manual), OSCE, London, 2006.
5. Лопандић, Д. и др.: *Уговор о ЕУ*, Међународна политика и др, Београд, 1995.
6. Милошевић, М.: *Физичко-техничко обезбеђење и противпожарна заштитна*, Глосаријум, Београд, 2006.
7. Перовић, С.: „Природно право и универзалне вредности“, *Правни животи*, број 9, Београд, 2006.
8. Савић, С.: „Западноевропска унија – настанак, улога и трансформација“, *Војно дело*, број 1, Београд, 2006.
9. Стајић, Љ.: *Основи безбедности – са основама израживања безбедносних појава*; Драганић, Београд, 2005.
10. Станковић, Д.: „Да ли подаци из личне-приватне сфере могу евентуално послужити као доказно средство у кривичном поступку“, *Гласник адвокатске коморе Војводине*, број 3, Нови Сад, 1984.
11. Станичић, М.: „Хрватска и НАТО“, *Безбедности Западне Балкана* (часопис Београдске школе за студије безбедности), број 5, Београд, 2007.
12. Хаџић, М.: *Смисао реформе сектора безбедности* (приручник), Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2004.

Управљање ризицима у тајним акцијама

УДК: 327.8 : 355.40
341.233 : 327.8 (73)

Младен Борђевић, дипл. инж., потпуковник
проф. др Зоран Кековић

У изразито кризним ситуацијама у међународним односима, у случају када ни отворене ни тајне дипломатске активности не дају планиране и очекиване резултате, прибегава се тајним акцијама као методу остваривања спољнополитичких циљева. Употреба тајних акција садржи велики број ризика. Квалитетним и правовременим управљањем ризицима минимизирају се и ризици и трошкови.

Са аспекта управљања ризицима тајне акције морају се посматрати као процес остварења планираних циљева у којем је неопходно корисити све елементе модела управљања ризицима који постоје у тим акцијама.

Место, улога и утицај обавештајних служби на креирање спољне политике извршењем тајних акција, са аспекта управљања ризицима у тим активностима, анализирани су на основу „акције САД у Чилеу“.

Кључне речи: ризик, анализа ризика, управљање ризицима, дипломатија, тајне акције.

Увод

„Тајне акције“ биле су и вероватно ће остати инструмент политике националне безбедности Сједињених Држава и у ближој будућности. Истовремено, више није могуће оправдати ентузијазам и истакнуто место које су тајне акције некада имале. Пошто би САД и друге земље које им прибегавају могле имати потребу да избегну ону врсту лошег публицитета које тајне акције доносе, треба поставити јасне критеријуме за процену предложених тајних акција, **ризика** који у њима постоје, оцену њихове успешности и успоставити ефикасне институције за имплементацију и мониторинг таквих активности.¹

Посматрано на најопштијем нивоу, *ризик* је утицај неодређености или неизвесности на остварење циљева, односно мера потенцијалне немогућности постизања укупних циљева програма у границама дефинисаних трошковних, динамичких и техничких ограничења и има две компоненте:

- вероватноћу неуспеха у постизању одређеног исхода;
- последице због непостизања планираног исхода.

¹ The Need to Know: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Covert Action and American Democracy; The Twentieth Century Fund, New York, 1992.

Другим речима, *ризик* представља одступање од планираног, односно очекиваног исхода, при чему не мора, али може и често има негативне последице (непотребно трошење ресурса, слабљење финансијске стабилности, ометање процеса и функција система и немогућност реализације планираног циља). Када су последице позитивне, доприносе бољим резултатима и повољнијим могућностима за рад организације. Управљање ризицима ради постизања најбољих могућих исхода за сваку организацију, било да се ради о држави, међународној, политичкој или профитној организацији, у данашњем савременом свету представља теоријску и практичну парадигму успешног стратешког менаџмента.

Концептуални оквир управљања ризицима

Процес управљања ризицима

Управљање ризицима може се дефинисати као процес у којем организације или појединци методички сагледавају и процењују ризике предузетих активности ради постизања одрживих, односно планираних вредности у оквиру сваке активности коју организација спроводи.

Првенствено је реч о операционалним и стратешким ризицима и њиховом утицају на активности које организација спроводи у односу на испуњавање својих мисија и циљева. Сваки могући извор несигурности сада се третира као ризик којим, можда, треба управљати. Овај „потпуни“ приступ односи се на све потенцијалне изложености државе, компаније, па чак и појединца ризику од стране правних, политичких и контролних одлука, према акционарским односима, ефектима надметања са конкуренцијом, и компетенцијом менаџмента.²

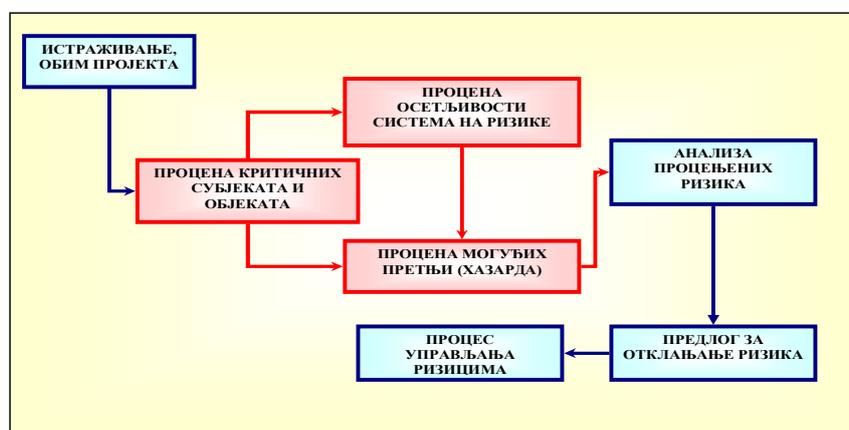
Пре разматрања било какве спољнополитичке, економске или друге активности у новим подручјима, регионима или земљама потребно је поседовати ажурне информације, које су тачне и релевантне у циљу избегавања непредвиђених ситуација или њиховог свођења на најмању могућу меру.

Изворе информација о потенцијалним ризицима неопходно је упоређивати³ ради осигурања тачности, користећи сва расположива оперативна сазнања, што је битно при верификовању и анализирању информација.

Процес процене осетљивости система на ризике, процена могућих претњи и анализа и оцена процењених ризика (дијаграм бр. 1), представљају улазне величине у процесу планирања и имплементације метода за њихово неутралисање. Организација која анализира ризике и креира одговор на њих штити себе од негативних последица ризика и позиционира се тако да има предност у насталој ситуацији. Јасно је да се ризици не смеју игнорисати, те да се процес управљања ризицима мора одвијати у свакој организацији, било да је она профитна или непрофитна, било да опслужује приватни или јавни интерес.

² Зоран Кековић, Весна Николић, Управљање ризицима као предуслов ефективног кризног менаџмента, *Хрестоматичја – кризни менаџмент*, Факултет безбедности, Београд, 2005.

³ Уобичајен енглески израз је cross-referenced (укрштавање).



Дијаграм бр. 1 – Ток процене ризика

Процена ризика мора бити развијена према потребама идентификовања и карактерисања критичних информација о штићеним вредностима, а затим ризика који утичу на штићене вредности. Организације користе резултате процене да развију или редефинишу општу стратегију безбедности.

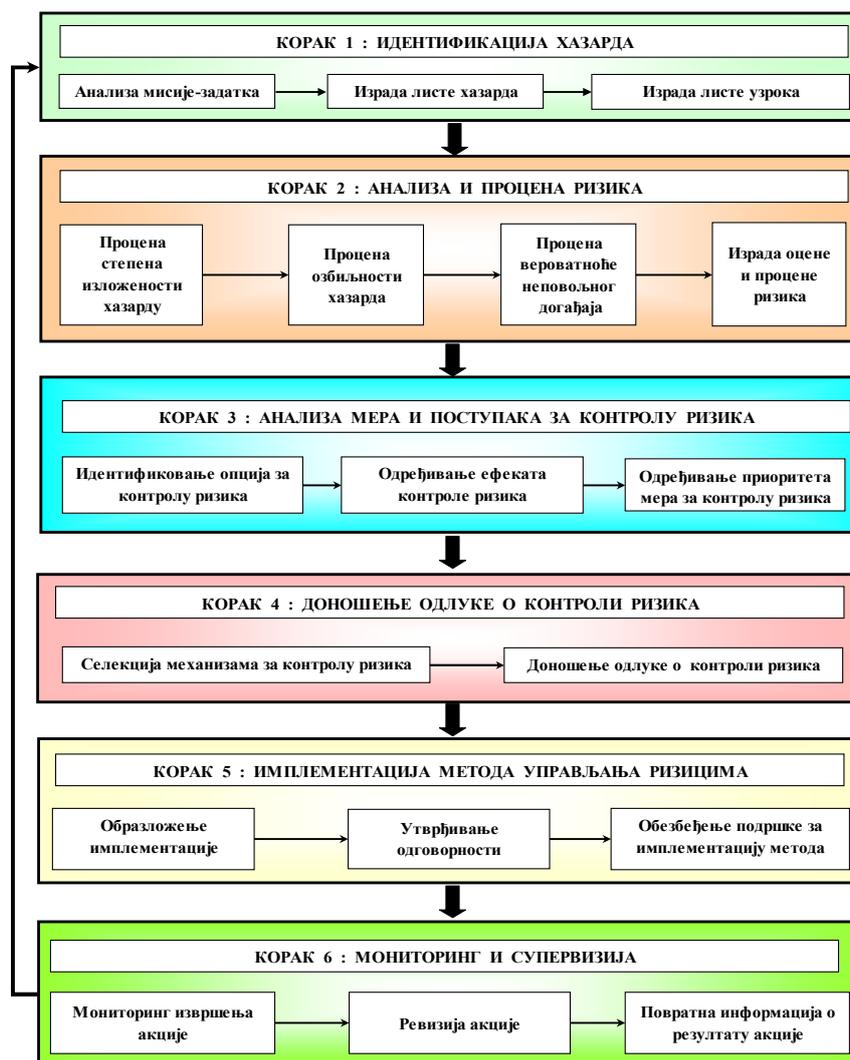
Анализа ризика је процес доласка до свих информација о потенцијалном ризику, односно оцене ризика, који се може назвати и процена претње и ризика.

Процену ризика безусловно треба вршити у областима где могу настаћи политички или социјални немири, па треба омогућити да се одговарајуће мере безбедности и процедуре за евакуацију имплементирају пре настанка или погоршања ситуације.

Дијаграм бр. 2 показује комплетан процес управљања ризицима, у шест корака (целина),⁴ који се састоје од неколико активности. На почетку сваког процеса управљања ризицима (корак 1) анализира се мисија или задатак који организација намерава да изврши, сачињава листа хазарда који су присутни и формира листа узрока који су довели, или могу довести, до појединих хазарда. У следећем (другом) кораку утврђује се степен изложениости система хазарду, озбиљност и вероватноћа хазарда, а након тога израђује се оцена и процене потенцијалних ризика. У кораку број три активности су следеће: идентификују се опције и ефекти контроле ризика и врши приоритетизација ризика. На основу извршене приоритетизације ризика, у кораку број четири врши се селекција метода за контролу ризика и доноси одлука о управљању ризицима. Корак број пет садржи активности везане за имплементацију метода управљања ризицима, утврђивање одговорности свих извршилаца метода и обезбеђење континуалне подршке за имплементацију метода (финансијске, материјалне, техничке и др.). Последњи корак (број шест) у процесу управљања ризицима, али не и мање

⁴ Неки аутори обједињују кораке 2 и 3.

важан, јесте мониторинг и супервизија у којем се сагледавају добијени резултати процеса и метода које су коришћене у процесу. Овај такозвани „сигнал грешке“ (одступање стварних од задатих циљева) повратном спрегом се доводи као информација на улаз система, а даље се, одговарајућим механизмима, систем доводи у равнотежу (по потреби се обавља ревизија циљева или акције, ради завршетка, наставка или корекције процеса елиминације ризика).



Дијаграм бр. 2 – Процес управљања ризицима⁵

⁵ Дијаграм се користи у Department of Air Force, DoD, USA.

Управљање ризицима у организационим системима

Процесе управљања ризицима одређују циљеви организације, односно критеријуми ризика, који представљају референтне услове на основу којих се одређује значај ризика. Критеријуми ризика одређени су спољашњим и унутрашњим факторима, односно било којим елементом који утиче на постављене циљеве или на начин на који организација управља ризиком.

Управљање ризицима у организационим системима није производ савременог доба, јер се и у ранијим периодима управљало ризицима, али данас је овај процес много систематичнији, интензивнији и видљивији. У томе и јесте разлика између намерног (научног) и ненамерног (наусмичног) сазнања.

Процес управљања ризицима представља кључну компоненту и неопходан предуслов квалитетног кризног менаџмента и услов за доношење правилних одлука на свим нивоима. То је, наравно, највише видљиво у оним деловима организационих система чија је мисија да штите и обезбеде основне вредности друштва, као што су сигурност грађана, животно окружење, здравље, слободе и слично.

Као што постоји неколико дефиниција *ризика*, у зависности од угла гледања и активности које се реализују, тако се ни *управљање ризицима* не може једнозначно дефинисати. Неки аутори дефинишу управљање ризицима као процес доношења одлука, занемарујући идентификацију и процену ризика, што није најбоље гледиште, док други управљање ризицима дефинишу као комплетан процес, укључујући идентификацију ризика, процену ризика, планирање и доношење одлуке у вези са идентификованим ризиком.⁶

Управљање ризицима представља „систематску примену политике, процедура и праксе руководства организације на задатке комуникација, консултација, успостављања контекста, идентификације, анализе, процене, обраде, мониторинга и извештаја о мерама предузетим за контролу ризика“.⁷

Концепт управљања ризицима који примењује Министарство одбране САД⁸ заснива се на принципима да процес управљања ризицима мора да буде усмерен напред, структурисан, информативан и континуалан.

Пројекат *менаџмента ризика (управљања ризицима)* јесте континуирана идентификација, извештавање, анализа, приоритетизација, мониторинг и контрола интерних и екстерних активности, услова и/или догађаја који могу узроковати нежељени утицај на пројекат. Дефиниција која би била најприхватљивија за опис управљања ризицима у организационим системима је: **Управљање ризицима представља систематски приступ постављања најбољег правца за акцију под непознатим околностима, идентификацијом, оценом и проценом, разумевањем и комуникацијом са темама ризика у јавном политичком окружењу.**⁹

⁶ Privy Council Office (Canada) дефинише управљање ризицима као процес управљања неизвесностима у складу са јавним политичким окружењем.

⁷ The ISO 31000 Risk Management – Guidelines on Principles and Implementation of Risk Management.

⁸ Risk Management Guide, Department of Defense (DoD), USA.

⁹ Risk Management for Canada and Canadians: Report of the ADM Working Group on Risk Management.

Ефективност управљања ризицима у организационим системима може се постићи сталном едукацијом свих учесника у том процесу. То захтева свеобухватне процене и оцене потенцијалних ризика за организацију или друштвену заједницу у целини, непрекидно, на свим нивоима друштва и, на основу тога, доношење најцелисходнијих одлука о ризику.

За усѐх процеса управљања ризицима кључно је рано планирање и аиресивна реализација одлука о елиминацији процењених ризика.

Управљање ризицима у спољнополитичким односима

У савременим спољнополитичким токовима, без обзира на глобализацију и неравномерну поделу света са становишта економске, војне и сваке друге врсте моћи експанзија нових форми, безбедносних изазова, ризика и претњи захтева развој ефикасних метода процене ризика, претње и угрожавања, ради раног упозорења, превенције и припреме ресурса на могућу или већ испољену претњу или ризик.

Једна од почетних често примењиваних и делотворних метода за елиминисање спољнополитичких претњи и ризика јесте међународна дипломатија и преговарање. Дипломатија, као кључни механизам спољне политике једне државе, представља регулисани систем установљених канала комуникације и путева сарадње између међудржавних актера. Једна од основних дефиниција дипломатије је „примена интелигенције и такта у вођењу пословних односа између држава и независних актера“.¹⁰

Савремена дипломатија је комплексан скуп вештина, институционалних и ванинституционалних међународних односа, који се, за разлику од традиционалне дипломатије, не ограничавају на формалне контакте између представника влада различитих држава.

Јавна дипломатија представља утицај који једна влада и држава настоји да, на организован начин, оствари на промену расположења у другим државама у њену корист. Она превазилази оквире међудржавне дипломатије и дефинише односе једне владе са народом друге земље. Јавност је, свакако, пожељна демократска карактеристика међународне комуникације и дипломатског преговарања, али је често немогуће успешно решити комплексне и осетљиве спорове без делимичне или потпуне тајности. Француски дипломата Жил Камбон чак каже да ће „било какво преговарање постати немогуће оног дана кад се укине тајност“.¹¹

Јавна и тајна дипломатија се преплићу и веома често тамо где престаје јавна, на сцену ступа тајна дипломатија која је доста чест приступ управљању конфликтом у комплексним преговорима.

У изразито кризним ситуацијама у међународним односима, на билатералном или мултилатералном плану, а када ни отворене ни тајне дипломатске активности не дају планиране или очекиване резултате, за решавање таквих ситуација користе се тајне акције.

¹⁰ Sir Ernest Mason Satow (1843–1929), британски дипломата.

¹¹ Ковачевић Живорад: *Међународно преговарање*, Филип Вишњић, Београд, 2004.

Оне су најчешће коришћени метод решавања и елиминисања спољно-политичких криза великих сила, а посебно су му склоне Сједињене Америчке Државе, односно њихова обавештајна заједница коју предводи ЦИА. Од Другог светског рата на овај начин покушано је да се реши више стотина кризних ситуација, често и без потпуног успеха.

Тајне акције као метод остварења спољнополитичких циљева

Врсте и основне карактеристике тајних акција

Тајне акције представљају специфичне тајне операције или активности које се планирају и предузимају под покровитељством владе неке државе, ради остваривања утицаја на стране владе, личности или догађаје, чиме се обезбеђује неопходна подршка реализацији спољнополитичких циљева.¹²

Андреја Савић сматра да су термин „тајне активности“ увеле Сједињене Државе, док исти аутор користи термин „субверзивна дејства“. По њему, суштина субверзивних дејстава јесте да се она преплићу са функцијама спољне политике и да се обавештајне службе, као главни носиоци, јављају у њима пре, током и после њихове реализације.¹³

Смиља Аврамов сагледава тајне акције пре свега из угла међународног права, и оцењује да „прикривене, односно тајне акције, дефинисане у америчкој литератури као процес навођења једне владе на одређени курс путем тајних операција на војном, политичком, економском и научно-уметничком подручју, представљају тотално игнорисање правних и етичких стандарда“.¹⁴ Најважнија карактеристика тајних акција, по овом аутору, јесте да улога владе остане невидљива и да се искључи свака њена одговорност.

У америчкој литератури помињу се следеће тајне акције: паравојне или политичке акције, чији је циљ рушење или подршка одређених режима; сива пропаганда; црна пропаганда; пружање подршке одређеним личностима (финансијска помоћ, помоћ у наоружању и обуци и сл.); пружање помоћи организацијама које утичу на политички живот земље (новинске куће, синдикална удружења, политичке партије и сл.); економске операције; дезинформисање.¹⁵

Најзначајне врсте тајних акција за које се већина наведених аутора слаже да представљају најчешће коришћена тајна средства за остварење спољнополитичких циљева су:

1. *Тајно померање позиционих политичких субјеката*, које се реализује преко обавештајних служби и подразумева пружање различитих обли-

¹² Бајагић Младен: Обавештајна активност и спољна политика, стр. 85.

¹³ Савић Андреја: *op. cit.*, стр. 21–144.

¹⁴ Аврамов Смиља: „Прикривене акције“ у стратегији Сједињених Америчких Држава, *Војно дело*.

¹⁵ Richelson, Jeffreys T., *op. cit.*, p.3.

ка помоћи од саветодавне, финансијске, организационе, до војне и помоћи у обуци политичким групацијама, партијама, паравојним оружаним формацијама, синдикалним организацијама и слично.

2. *Психолошко-пропагандна дејствија*. Пропаганда је свесно организована систематска активност појединаца, група, организација и институција, усмерена на ширење и наметање идеја, ставова и погледа одређених друштвених група некој другој групи, од које се очекује да те ставове и идеје прихвати као властите. Распрострањено је мишљење да је пропаганда својеврсна манипулација јавним мњењем. Едвард Бернејс дефинише пропаганду као „*свесну и интелигентну манипулацију организованим навицама и мишљењима маса*“.¹⁶

Психолошко-пропагандна дејства су врло суптилан облик тајних акција, којима се дугорочно могу постићи веома важни спољнополитички циљеви, јер се њоме стварају услови за извођење сложенијих облика тајних акција као што су специјалне операције, изазивање и управљање кризама и сл. Последњих деценија се за овај вид тајних акција користи термин психолошки рат.

3. *Специјалне операције*, као крајњи вид тајних акција, реализују се уз помоћ обавештајних служби и посебних специјалних војних јединица ради дестабилизације друштвено-политичког живота једне земље, нарушавања безбедности и угрожавања, до извесне мере, оружаних снага те земље. Овим операцијама могу се створити услови за евентуалну агресију и оружани сукоб већих размера. Оне укључују и тајну војну помоћ и помоћ у обуци одређеним снагама државе на коју се жели утицати.

4. *Изазивање и управљање друштвеним кризама* обухвата све до сада поменуте облике тајних акција. То је веома сложен, комплексан и свеобухватан вид тајних спољнополитичких активности који се генерално може поделити у две узрочно-последичне фазе: фаза изазивања кризе и фаза управљања тако изазваном кризом, уз покушај придобијања јавног мњења сопствене и „нападнуте“ државе. До почетка осамдесетих година за ове акције у америчкој јавности постојао је појам специјални рат који је замењен данас много познатијим појмом: „сукоб ниског интензитета“. У овим активностима нема директне употребе силе, али се свим облицима тајних акција покушава успоставити потпуна контрола над политичким, економским и друштвеним токовима једне земље.

5. *Преговори као облик тајних акција* најчешће се комбинује са другим облицима тајних активности (испорука наоружања, помоћ у обуци одређеним милитантним групама, економска и финансијска помоћ опозиционим снагама...). Преговари и давање уступака терористима ради остварења компромисног решења су тајне акције које су многе државе често користиле, иако је то у супротности са њиховом званично прокламованом политиком.

¹⁶ Barnejs, Edvard, према Бајагић, Младен оп. цит. 88.

Са аспекта управљања ризицима тајне акције могу се посматрати као процес остварења планираних циљева у којем се морају поштовати сви елементи у моделу управљања ризицима који су присутни у таквим операцијама, а посебно у делу анализе ризика, дизајнирања или избора стратегије управљања ризицима, имплементације и интегрисања метода управљања ризицима, и као последњи корак у процесу, али нипошто најмање важан – мониторинг ефикасности, профитабилности и слабости успостављеног система за управљање ризицима.

Процена успешности тајних акција које су водиле САД или бивши СССР¹⁷ у било којем периоду може се разматрати као комбинација cost-benefit анализе и више субјективних процена исплативости уложених ресурса, како материјалних, тако и људских у односу на добијене резултате.

Најважнији ризици који постоје при извршењу тајних акција могу се поделити у три групе. То су:

– **екстерни ризици** – политичка репутација у јавном мњењу државе у којој се изводи акција у случају њеног откривања, репутација страног капитала и угроженост компанија које помажу извршење акција, могуће људске жртве и материјална штета;

– **интерни ризици** – политичка репутација у домаћем јавном мњењу у случају откривања акције, правни ризици везани за законитост извођења појединих делова акције и потребом за што већим степеном тајности, репутација домаћих компанија које се експонирају у земљама где се врше акције, финансијски ризици, односно исплативост извршења акције, улога кључних актера акција у односу на различите политичке опције;

– **инхерентни** (подразумевајући) **ризиви** који обухватају тајност акције, окружење у којем се изводи акција и сл.

Основна питања која се постављају у свим тајним акцијама су:

– да ли су имплементиране стратегије сразмерне утврђеним нивоима ризика,

– тајност акције са становишта законитости њеног извршења,

– приоритетизација ризика у светлу остварених резултата, и

– улога кључних актера и ниво координације између њих, са аспекта кохерентности циљева.

Носиоци планирања и извршења тајних акција, односно политички одлучиоци, посебно у Сједињеним Државама, нису увек обраћали пажњу на ова питања, већ су велики број тајних акција настављали и преко разложног лимита, верујући да се повећањем новчаних средстава и већим ангажовањем непосредних извршилаца – оперативаца могу постићи планирани циљеви, упркос веома видљивим показатељима супротног становишта. Резултат оваквог приступа је неуспех, а последице на унутрашњем и спољно-

¹⁷ По студији ЦИА (ФМ 30–31В), годишњи буџет СССР-а (КГБ) за тајне акције износио је у времену хладног рата око 3,3 милијарде \$.

политичком плану могу бити веома негативне. Изузеци постоје, али су веома ретки и више су стицај срећних околности, него планиране стратегије и поштовања правила и метода управљања ризицима.

У наредном тексту анализирани су место, улога и утицај обавештајних служби на креирање спољне политике извршењем тајних акција, са аспекта управљања ризицима у тим активностима.

„Тајна акција САД у Чилеу“¹⁸

Крајем шездесетих година готово половина становништва Чилеа била је сиромашна, а здравствена заштита и образовање на ниском нивоу. То је била последица вишегодишње владавине недемократског режима и сурових услова капиталистичког начина привређивања. Отпор таквом режиму и успостављеним друштвено-економским односима исказан је 1958. и 1964. године, када је народни лидер Салвадор Аљенде, и поред манипулација изборним процесом од стране владајућег режима који су тајно помагале Сједињене Државе, умало победио на председничким изборима, што се догодило 1970. године.

Иницијални разлог америчког мешања у чилеанске председничке изборе био је што је Салвадор Аљенде у очима Сједињених Држава представљао не толико претњу по америчке војне или економске интересе већ, пре свега, идеолошку претњу. Почетне студије ЦИА говориле су да Сједињене Државе немају виталних националних интереса везаних за Чиле и да се однос војних сила у свету не би битније променио уколико би Аљенде и дошао на власт. Ипак, победа Аљендеа могла је да представља психолошки губитак за Сједињене Државе и добитак за поборнике марксистичких идеја.

Средином седамдесетих година ЦИА је проценила да би евентуална победа Аљендеа на предстојећим председничким изборима имала за последицу приближавање ове земље комунистичком блоку, што је по њиховој оцени представљало неприхватљив ризик (график број 1). Тиме би били угрожени витални амерички интереси у Чилеу.¹⁹ Овакво стање могло се проширити и на остале латиноамеричке земље, што је изазивало страх у владајућим политичким круговима Сједињених Држава.

¹⁸ Студија случаја урађена је на основу извора о активности обавештајних служби Сједињених Држава у Чилеу, и то: а/ Fain, Tyrus G. (et al) (ed.), *The Intelligence Community: History, Organization, and Issues*, New York: R. R. Bowker Company, 1977; б/ Бајагић, Младен, *Обавештајна активност...*, *op. cit.*; в/ 94th Congress 1st Session, *STAFF REPORT OF THE SELECT COMMITTEE TO STUDY GOVERNMENTAL OPERATIONS WITH RESPECT TO INTELLIGENCE ACTIVITIES: COVERT ACTION IN CHILE 1963-1973*, UNITED STATES SENATE, U.S. Government Printing Office, Washington D.C.; г/ Jeffreys – Jones, Rhodri, *The CIA and American Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1989; и др.

¹⁹ Демократизација друштва и национализација привреде коју су до тог тренутка контролисале америчке мултинационалне компаније – ИТТ и друге.

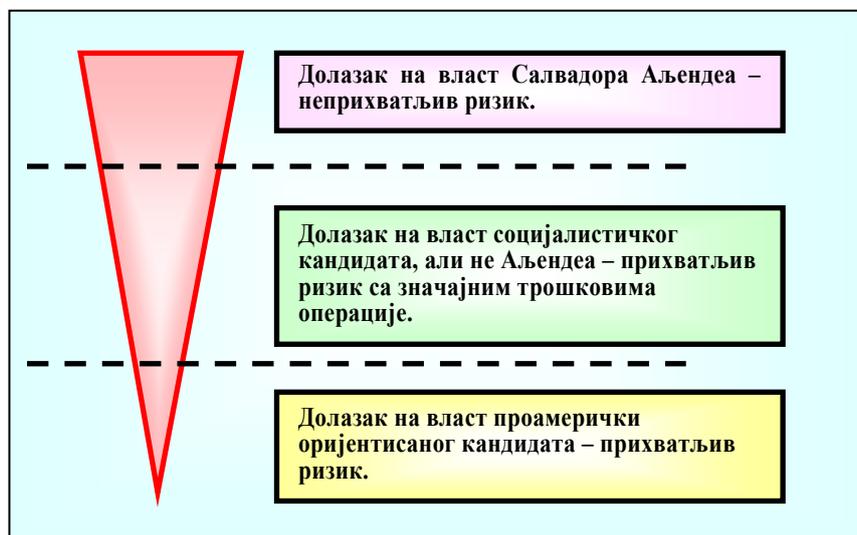


График бр. 1 – Класификација ризика у тајној акцији „Чиле“

Прва активност ЦИА-е која је означила директно мешање у унутрашње ствари Чилеа било је пружање тајне финансијске помоћи Аљендеовим противницима у износу од три милиона долара, с циљем да се утиче на исход председничких избора 1964. године. Иста тајна акција (помоћ у износу од осам милиона долара) примењена је и у периоду од 1970. до 1973. године (када је Аљенде већ био на власти). У овом периоду ЦИА је интензивирала тајно финансирање и обучавање припадника Армије Чилеа. Из ових података види се да је тајни утицај Сједињених Држава на политичка дешавања у Чилеу био интензиван и континуиран у дужем периоду.

Табела бр. 1

Година	Број људи на обуци
1966.	68
1967.	57
1968.	169
1969.	107
1970.	181
1971.	146
1972.	197
1973.	257

Борбена обука припадника Чилеанске Армије у Панам²⁰

²⁰ Ови припадници Армије били су носиоци извршења државног удара.

У Чилеу је ЦИА предузела читав сплет тајних акција у изузетно широком спектру, укључујући психолошко-пропагандне активности, манипулацију путем медија и пружање помоћи свим политичким противницима Аљендеа. Опсег „нормалних“ (легалних) активности ЦИА укључивао је пласирање материјала који је израђивала ЦИА у медије, директну подршку штампању одређених публикација и спречавање утицаја комуниста и левице на студентске, сеоске и радничке организације. Приоритети америчке спољне политике под утицајем ЦИА²¹ били су потпуна дестабилизација чилеанског друштва и спречавање доласка Аљендеа на власт, а након његовог доласка на власт 1970. године покушај свргавања и свргавање.

Понекад је било веома тешко раздвојити ефекте различитих тајних акција. Финансијска помоћ, односно финансирање (опозиционих или владајућих) политичких партија ради остваривања утицаја на политичке токове у другим државама на први поглед не представља јасно видљиву примену неког од посебних облика силе у међународним односима. Међутим, када се зна да финансије и друге врсте логистичке помоћи директно доводе до насилног свргавања легално изабране власти, јасно је да финансирање државних удара или пучева представља отворено мешање у унутрашње ствари других земља, што је по свим међународним нормама недозвољено.

Током година ЦИА је успела да се инфилтрира у врхове чилеанске армије и створи у њима стратешке обавештајне позиције и тзв. „политичке пријатеље“. На изричит захтев тадашњег председника САД Ричарда Никсона, ЦИА је 1970. године директно покушала да изазове војни пуч у Чилеу и тиме спречи Аљендеа да преузме функцију председника.²²

Основна питања

Одговор на питање да ли су Сједињене Државе биле директно или *прикривено* умешане у пуч 1973. године у Чилеу потврђан је у оба случаја. Званично, „Комитет 40“, надлежан за одобравање, контролу и финансирање операције ЦИА, није одобрио тајне акције у Чилеу, чије је резултат требало да буде учешће америчке владе и свргавање Аљендеа с власти. Међу-

²¹ У случају откривања тајних акција, држава која их предузима обично настоји да сву кривицу пребаци на обавештајне службе. Међутим, знајући природу функционисања извршне власти, као и позицију обавештајних служби у систему власти у Сједињеним Државама, тешко се могу прихватити оцене да је ЦИА, или нека друга америчка обавештајна агенција, могла предузимати тајне акције у иностранству без знања и сагласности председника, Савета за националну безбедност и њихових ужих сарадника.

²² Ради тога, доставила је потребно наоружање групи чилеанских официра која је припремала пуч. Наравно, о свим активностима ЦИА-е био је упознат најужи председнички тим. Активности су почеле киднапованем команданта чилеанске војске Рене Шнајдера, што је резултирало његовом погибијом, јер је одбио да организује заверу и учествује у пучу. Убиство Шнајдера ојачало је Аљендеов положај и углед у друштву, због чега су Сједињене Државе отпочеле кампању потпуне економске изолације Чилеа, настављајући да финансирају и организују бројне опозиционе групе које ће се борити против легалне власти. Новац је испоручиван медијским организацијама, опозиционим политичким партијама, неким организацијама из приватног сектора, као и екстремним групама из чилеанске војске. Коначни резултат био је успешан војни пуч и свргавање Аљендеа са власти 1973. године

тим, Сједињене Државе су, према подацима више званичних и незваничних извора достављале новац групама из приватног сектора које су подржавале Аљендеове противнике .

Овакав образац тајне акције САД у Чилеу је фрапантан, али није јединствен. То произилази не само из контекста спољне политике САД, већ и из раније виђеног, прикривеног утицаја САД на унутрашњу политику других држава у и изван Латинске Америке. Размере таквог уплитања у Чилеу биле су неуобичајено велике, али чак ни то није био преседан.²³

Чилеански случај експлицитно показује улогу тајних акција као метода за остварење спољнополитичких циљева Сједињених Држава. Идентификацију хазарда, процену и оцену ризика, управљање ризицима и њихову елиминацију најчешће је обављала ЦИА уз помоћ других агенција обавештајне заједнице САД.

Табела бр. 2

		ОРГАНИЗАЦИЈЕ, ИНСТИТУЦИЈЕ И ОСТАЛЕ ДРУШТВЕНЕ ГРУПЕ							РИЗИК
		ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ	МЕДИЈИ	СИНДИКАТИ	РАДИКАЛНЕ ГРУПЕ	АРМИЈА	СТАНОВНИШТВО	РАДИКАЛНЕ ГРУПЕ У АРМИЈИ	
ВРСТА РИЗИКА	финансијски	да	да	не	не	да	не	да	велики негативан
	дипломатски	да	да	не	не	да	да	да	негативан
	економске санкције	не	не	да	не	да	да	не	велики негативан

Матрица ризика у тајној акцији „Чиле“

Ризици у реализацији тајне акције „Чиле“ били су:

– откривање финансијског утицаја на медије у Чилеу, чиме би намере САД постале транспарентне, а тајна акција морала би бити одложена или прекинута. Ово би имало за последицу тражење других метода и начина деловања на чилеанску популацију;

– откривање финансијског утицаја на политичке партије у Чилеу, што је за те партије могло значити губитак кредибилитета код чланства и бирачког тела;

– економске санкције које су САД спровеле у Чилеу после 1970. године резултирале су драстичним падом животног стандарда становника Чилеа и тиме повећали анимозитет према САД и њеној политици. Истовремено, тиме се повећала популарност Аљендеа међу Чилеанским становништвом;

²³ Познато је активно учешће САД у обарању режима у Гватемали 1954. године, довођењу на власт шаха Резе Пахлавија у Ирану и др.

– обелодањивање тајног дипломатског утицаја на политичке партије и Армију Чилеа довело би до захлађења званичних дипломатских односа између САД и Чилеа.

Даљом операционализацијом прелиминарне матрице ризика може се закључити да ни значајне своте новца које су Сједињене Државе пласирале у Чиле, а посебно у Армију и радикалне групе у њој, нису умањиле ризик од неуспеха тајне акције. Покушаји да на изборима остваре свој циљ нису успели, а затим ни први покушај државног удара 1970. године, без обзира на новац који су уложили и обуку људи које су припремали за извршење државног удара, што указује на то да у том периоду нису у потпуности правилно проценили ризике, методе за остварење циља и трајање акције.

Најзначајније питање везано за америчко мешање у политичке прилике у Чилеу је: *да ли је ирејња националној безбедности Сједињених Држава збој њобезде на изборима левичара Салвадора Аљендеа ојравдавала да се силејом њајних акција, као њосебним облицима ѡримене силе у међународним односима, сјречи њејов ојтанак на власији?*

Три америчка председника (који су то време имали мандат) и њихови главни саветници очигледно су тако мислили.²⁴

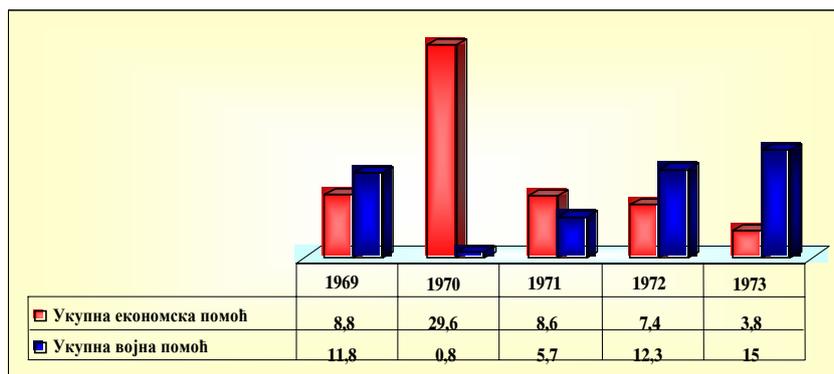


График бр. 2 – Укупна економска и војна ѡмоћ за ѡериод 1969 – 1973.

²⁴ Једно од образложења за такву политику изнео је тадашњи саветник за националну безбедност Хенри Кисинџер, 1970. године, дан после састанка председника Никсона са директором ЦИА, Ричардом Хелмсом. Он је аргументовао да би победа Аљендеа била пререзивилна у Чилеу, могла би утицати на суседне земље и узроковати „велике проблеме“ за америчке интересе у Латинској Америци као ексклузивној зони утицаја Сједињених Држава: „Не видим зашто би смо стајали по страни и гледали како земља постаје комунистичка због неодговорности сопственог становништва“. Сличне аргументе изнела је и ЦИА: „За војни удар још увек нема оправдања које се може понудити, а да је прихватљиво за Чиле и Латинску Америку. Зато се чини потребним да се подржи тврдња да је пуч неопходан да се Чиле спаси од комунизма“. Друго образложење понудио је један службеник високог ранга који је сведочио пред једним од конгресних одбора. Он је говорио о положају Чилеа у светској стратегијској „шах партији“ у 1970. години. По овој аналогији „Португал би могао бити ловац, а Чиле пешачки пар, можда и више. У светским размерама, када се једном изгуби позиција, следи низ последица. Непријатељи Сједињених Држава (првенствено Совјетски Савез) би наставили да експлоатишу нове могућности и способности САД да изађе на крај са тим изазовом биле би јако ограничене“.

Укупна економска помоћ Чилеу је опадала, а помоћ Армији Чилеа расла (посебно рачунајући на радикалне групе у њој), директно пропорционално повећању популарности Салвадора Аљендеа.

Влада САД и контрола тајних акција

Централни проблем руковођења тајним акцијама и њихове контроле питање је *одговорности за њихово покретање*. Ради се, пре свега, о процедурама које осигуравају да ће они који изводе тајне акције бити одговорни према надређеним носиоцима извршне и законодавне власти, а у крајњој линији и грађанима Сједињених Америчких Држава.

Конгресни извештаји о овој тајној акцији показују да је при процесу ауторизације и контроле било неколико битних недостатака.²⁵

Обавештајне процене и ефекти програма тајних акција

За време критичног периода 1970–1973. године утврђено је да обавештајне процене нису у потпуности узете у обзир када су креатори спољне политике у Вашингтону формулисали и одобрили тајне операције. Утврђено је да су процене аналитичара сугерисале опрез и уздржавање (умереност), док су политички императиви захтевали акцију. Чак су и унутар ЦИА процеси за доношење разматраних процена обавештајних аналитичара у вези са предложеним акцијама у појединим случајевима били насумични и неефикасни. Оперативци нису били у директној вези са обавештајним аналитичарима, чији је искључиви посао да на основу добијених информација разумеју и предвиде спољну политику и предложе најсврхисходније и правовремене потезе.

Постоје дугорочни неповољни ефекти тајних акција, који се односе на америчке и чилеанске институције. Чилеанске институције које су Сједињене Државе највише фаворизовале дискредитоване су у својој земљи због прикривене америчке подршке.²⁶

Ефекти по америчке институције власти су мање очигледни, али нису мање важни. Америчке државне институције и приватне корпорације са својим отвореним намерама, дискредитоване су због реализације тајних акција у Чилеу.

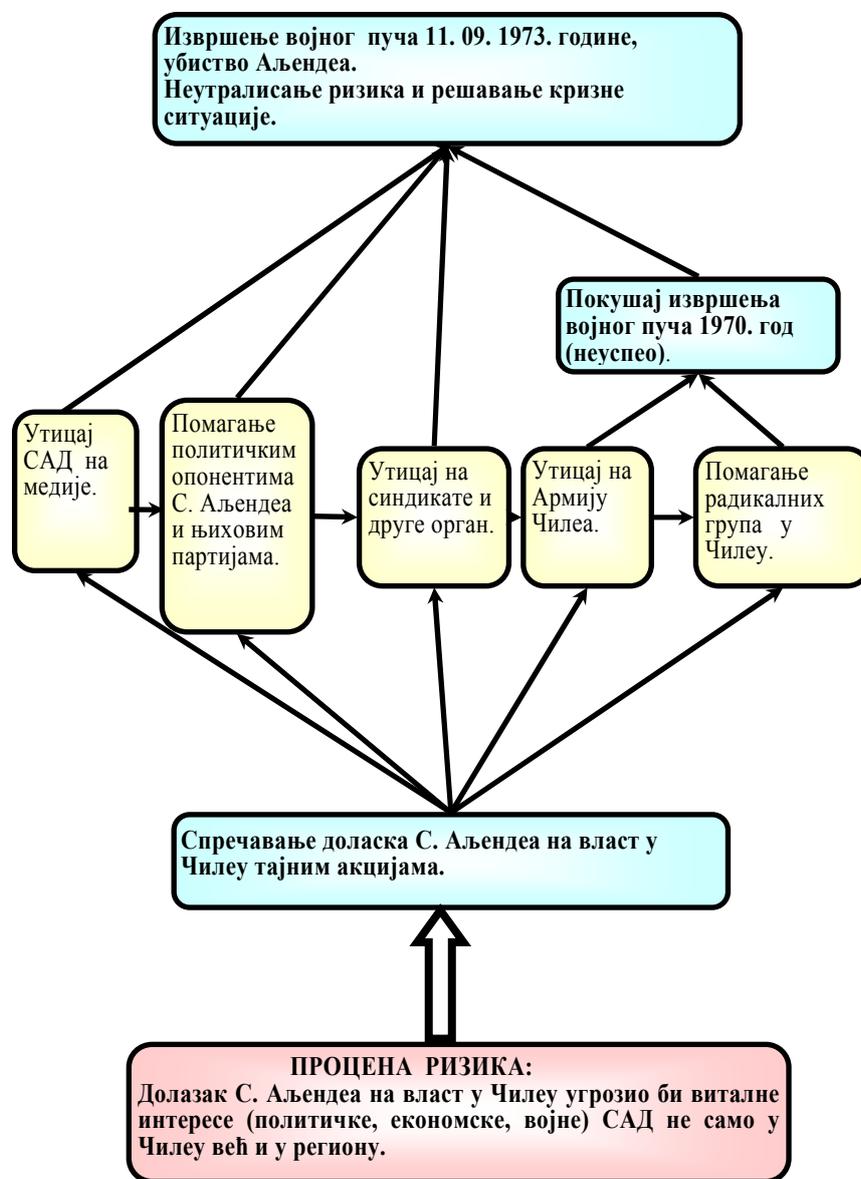
Једно од значајних питања у вези са чилеанском кризом и америчким тајним акцијама уопште јесте однос између обавештајних агенција и мултинационалних корпорација, што је уско и нераскидиво повезано са значајним свотама новца којима те компаније располажу.²⁷

²⁵ Одлуке о томе *које* пројекте треба поднети „Комитету 40“ *доносила је* ЦИА, на основу властите процене политичке осетљивости пројекта. Када „Комитет 40“ једном одобри пројекат он се обично одвија без поновног испитивања. ЦИА обавља текуће прегледе пројеката који су у току, али Комитет не разматра тај преглед, ако пројекат није препоручен за обнављање или ако нема значајних измена у садржају акција.

Већи део тајних акција ЦИА је извршавала без информисања америчког амбасадора у Чилеу, државног секретара или чланова Комитета 40. Тако су председник и његови саветници могли да демантују било какве наводе штампе или политичких противника о деловању у Чилеу.

²⁶ У Латинској Америци чак и сумња да ЦИА пружа подршку некој политичкој партији или појединцу може да значи „пољубац смрти“.

²⁷ Влада САД је 1970. године забранила мешање ЦИА-е путем тајних акција у Чилеу и пружање било које врсте тајне финансијске подршке појединачној партији или кандидату. У



Дијаграм бр. 3 – Схематско гатања у Чилеу

После више од десет година тајног помагања опозиционих политичких субјеката и радикалних група у Војсци Чилеа, психолошко-пропагандних активности, организовања саботажа и диверзија и изазивања најширих

исто време, ЦИА је саветовала америчке мултинационалне корпорације како да испоруче такву врсту помоћи. Тиме је повећана опасност од експонирања, а изостале су и неопходне мере заштите и контроле.

друштвених немира, тек након корекције и увођења радикалних метода (увођења економских санкција и организовања војног пуча), ЦИА је непосредно руководила и контролисала извршење државног удара.²⁸

Кључни ефекти тајне акције „Чиле“ су: генерал Пиноче прогласио се за председника Чилеа и аутократски владао до 1990; извршена је реформа целокупног политичког и привредног система; укинута је парламентарност; забрањена је активност политичких партија, синдиката и других организација; уведен је полицијски час и ограничена слобода медија.

Привредна реформа коју је Пиноче увео доласком на власт функционисала је по принципу слободног тржишта. Национализоване компаније враћене су првобитним власницима, трговинске баријере су уклоњене како би страни инвеститори могли улагати у Чиле и поново је тежиште било на извозу. Од економије социјалистичког типа Чиле је постао најотворенија привреда у региону. Између 1986. и 1997. године привреда Чилеа је расла по просечној годишњој стопи од преко седам процената – највише у Латинској Америци. Сиромаштво је смањено. Према подацима Светске банке из 2001. године, просечни годишњи доходак по становнику био је 4.590 долара.²⁹

Након одласка са власти покренути су судске процеси против Пиночеа за убиства и кршење људских права. Судови у Великој Британији и Чилеу закључили су да Пиноче није ментално у стању да поднесе суђење за ова дела.³⁰

Приказ процеса управљања ризицима у тајној акцији „Чиле“

Из приказа процеса управљања ризицима може се видети да је тајна акција САД у Чилеу, без обзира на коначан успех, имала неколико недостатака који су могли угрозити њено извршење, а посебно су видљиви у процесу доношења одлука, надзору њиховог законског спровођења и мониторингу.

²⁸ У септембру 1973. године са америчким војним бродовима који су били у приправности у близини обале Чилеа, уз подршку 32 америчка борбена авиона (који су слетели на аеродром у Аргентини близу чилеанске границе) и са америчким системом за комуникацију у ваздушном простору, чилеански екстремисти, тренирани у Сједињеним Државама и Панами, под вођством генерала Аугуста Пиночеа, руше легитимно изабрану владу Чилеа, убијају Салвадора Аљендеа²⁸ и неколико чланова његовог кабинета. Универзитети су стављени под војну контролу, хиљаде Чилеанаца чија су имена била на листи коју је ЦИА обезбедила путем обавештајних операција су мучене, а неки су и убијени.

²⁹ „Без икакве сумње, ми би били као Куба“, узвратила је 30 година после пуча једна Пиночеова присталица, на питање шта би било да генерал кога је подржала ЦИА, односно САД, није организовао пуч 11. септембра 1973. године. Мада је то хипотетичко питање, мали број Чилеанаца се не би сложило да је данас, после суровог пуча којим је оборен Салвадор Аљенде, привреда Чилеа најстабилнија у Латинској Америци – оаза у мору пропалих.

³⁰ Аугусто Пиноче преминуо је 10. децембра 2006. у Војној болници у Сантјаго да Чилеу, главном граду Чилеа. Пиноче је био оптужен и да је одговоран за 23 случаја тортуре политичких неистомисљеника и нестанак 36 особа. Процењује се да је за време Пиночеве владавине, од 1973. до 1990, у Чилеу нестало око 3.000 људи, а да је 28.000 затворено и мучено.

Табела бр. 3

РБ	Фазе у процесу управљања ризицима	ОПИС АКТИВНОСТИ
1	Идентификација хазарда	Мисија: задржавање утицаја САД у Чилеу и региону. Листа хазарда: идеолошки утицај СССР-а, индоктринација чилеанске популације.
2	Анализа и процена ризика	Висок степен изложености хазарду. Озбиљан хазард. Неповољан догађај десиће се са вероватноћом од 70% у случају неизвршења акције. Процењени ризици: Откривање финансијског утицаја на медије у Чилеу чиме би намере САД постале транспарентне, а тајна акција би морала бити одложена. Ово би имало за последицу тражење других метода и начину деловања на чилеанску популацију. Откривање финансијског утицаја на политичке партије у Чилеу, што је за те партије могло значити губитак кредибилитета код чланства и бирачког тела. Економске санкције, односно проблеми које оне могу изазвати. Обелодањивање тајног дипломатског утицаја на политичке партије и Армију Чилеа довело би до захлађења званичних дипломатских односа између САД и Чилеа.
3	Анализа мера и поступака за контролу ризика	Изабрани су мере и поступци који ће постепено довести до елиминације ризика, а тајност остати сачувана.
4	Доношење одлуке о контроли ризика	Одлуке о контроли ризика доносила је ЦИА, на основу одобрења „Комитета 40“, без потпуних консултација са осталим релевантним факторима извршне и законодавне власти.
5	Имплементација метода управљања ризицима	На почетку акције имплементирани су „мекше“ методе, а након анализе и сазнања да акција не доноси очекиване резултате, постепено се прешло на радикалније методе.
6	Мониторинг и супервизија	Мониторинг и супервизија нису изведени у потпуности, што је за последицу имало продужетак акције.

Процес управљања ризицима у тајној акцији „Чиле“

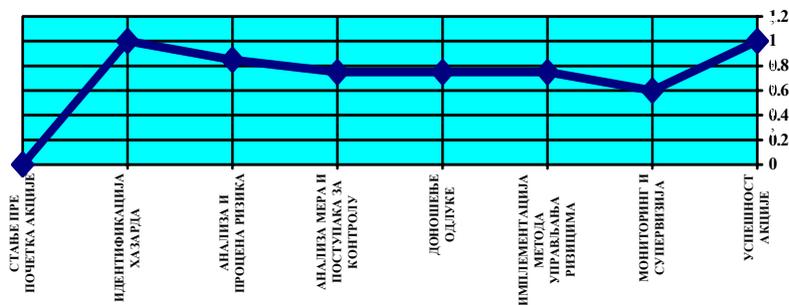


График бр. 3 – Приказ тајне акције „Чиле“ са нормираним елементима процеса

У овој акцији ризик (долазак Салвадора Аљендеа на власт) правилно је идентификован, али због присутних хазарда (тадашња ситуације у окружењу, како локалном, тако и глобалном) и жељом Сједињених Држава, односно оперативног носиоца пројекта (ЦИА) да остане у сенци, нису потпуно правилно планиране и имплементирани методе елиминисања ризика у извршењу операције. Због тога је читав процес трајао много дужи него да су у почетку изабране радикалније методе. Ово продужење трајања тајне акције узроковало је велике додатне трошкове, постепени прелазак на тврђе и радикалније методе, а на крају је изабрано експлицитно уплитање у унутрашње ствари једне суверене земље, увођење економских санкција и организовање и извршење војног пуча који је и довео до коначног решења ситуације у Чилеу. Одговорност за доношење процена које се директно тичу виталних националних интереса и националне безбедности не сме бити концентрисана у рукама руководиоца неке извршне агенције, посебно јер се у случају функције и позиције у структури извршне власти директора ЦИА радило о јединственом случају концентрације овлашћења, а у појединим случајевима и о својеврсном сукобу интереса.³¹ Наравно, при томе не треба заборавити прилично сложене и често ривалске односе између носилаца политичке власти и обавештајних служби.

Мониторинг и супервизија у овој акцији делимично су изостали, што је правдано тајношћу акције, али не може бити оправдање, јер законодавна власт мора и да контролише³² шта извршна власт чини, како на тлу САД, тако и у свету.

Довођењем проамеричке војне хунте на власт у Чилеу Сједињене Америчке Државе су наставиле да остварују снажан политички и економ-

³¹ Директор ЦИА, је у то време, био и руководилац обавештајне заједнице, извршни руководилац агенције и саветник председника за спољне обавештајне активности и националну безбедност. Један од бивших директора ЦИА-е Џон Мекон користио је контакте и информације добијене док је био у ЦИА да саветује корпорацију у чијем је управном одбору (ПТТ).

³² Надзор над обавештајним службама у САД је након ове и посебно неких других неуспешних тајних акција, као што су „Иран-Контра“ и сличне, повећан, мада проблеми између жеље за апсолутном тајношћу акција и контролом њихових извршилаца постоје и данас.

ски утицај у региону и тиме решиле кризну ситуацију коју су, практично, саме иницирале, односно елиминисале су *неприхваћиви спољнополитички ризик* владавине прокомунистички оријентисаног кандидата.³³

Закључак

Анализом методологије процеса управљања ризицима, из тајне акције „Чиле“ и неких других мање успешних акција,³⁴ могу се извући бројна искуства и закључци и антиципирати грешке у примени тајних метода спољнополитичког, па и унутрашњеполитичког деловања.

Основни закључци у вези са управљањем ризицима у тајним акцијама су:

– успех тајних акција првенствено зависи од глобалних спољнополитичких циљева који се њима постижу. Парцијални успех може да заваља творце и извршиоце ових акција;

– тајне акције не смеју постати једино средство за остваривање спољнополитичких циљева, због великог броја ризика у њиховом извршењу, а посебно је ризично ангажовање нестручних и непроверених људи који се не налазе легално у обавештајној заједници;

– управљање ризицима у укупном процесу извршења тајних акција мора бити засновано на научним основама. Импровизације било које врсте доводе до неуспеха акција са великом вероватноћом, а последице могу бити неагледиве;

– способности свих учесника у тајним акцијама морају бити интегрисане у структуре законодавне и извршне власти, а не независне од њих;

– за успех тајних акција неопходне су и остале обавештајне функције, као што су претходне анализе, оцене и процене ситуације, на основу прикупљених информација;

– неопходно је ускладити антагонизам између потребе за потпуном тајношћу и одговорности планера и реализатора акција;

– мора постојати методичан програм надгледања који ће обезбедити да се законска регулатива и ограничења поштују;

– анализа извршених акција мора бити свеобухватна, било да су успешне или неуспешне, а на основу тих искустава потребно је мењати стратегију извршења будућих акција, уколико постоји потреба за тим.

Одсуство аналитичког приступа, примене принципа приоритетизације ризика и теорије игара, као основе савременог одлучивања, показало се катастрофалним са становишта процене могућности испољавања и таквих драматичних догађаја какав се збио 11. септембар 2001. године.

³³ Одговор на питање колику одговорност носе САД за свирепост и гушење демократских права који су наводно постали обележје новог режима у Чилеу или за просперитет Чилеа у периоду владавине Аугуста Пиночеа не може се експлицитно исказати, што и није задатак ове анализе.

³⁴ Једна од таквих акција је „Иран-Контра“, чије је откривање 1986. године довело у питање опстанак на власти Роналда Регана, тадашњег председника САД.

Уколико се процени, оцени и анализи, као и планирању, имплементацији и контроли метода за неутралисање ризика не приступи са научног становишта, тајним акцијама се не постижу очекивани резултати, спољнополитички проблеми се усложњавају, а последице могу бити несагледиве, не само са аспекта угледа у свету, већ и унутрашње политике, демократских стандарда и укупне стабилности земље која их спроводи.

Литература:

1. Аврамов, С., *Прикривене акције у сједињеним Америчким Државама*, „Војно дело“, Београд, 1999.
2. Бајагић, М., *Обавештајна активност и спољна политика: студија случаја С-АД*, Београд: ВШУП, 2004.
3. Група аутора, *Хрестоматија: „Кризни менаџмент I – ујављање кризама“*, Београд, 2007.
4. Делић, М., *Обавештајна делатност*, Београд: МУП Републике Србије, 1996.
5. Димитријевић, В., Стојановић, Р: *Међународни односи*, Службени лист, Београд, 1996.
6. Edwin, J. J., *Covert Action as a Tool of Presidential Foreign Policy: From the Bay of Pigs to Iran-Contra*, Mellen Press, 1996.
7. Зечевић, М., *Војна дипломатија*, „Војно дело“, Београд, 1990.
8. Jeffrey – Jones, Rhodri, *The CIA and American Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1989.
9. Johnson, Loch K. *America's Secret Power*. New York: Oxford University Press, 1989.
10. Johnson, Loch K, *Covert Action and Accountability: Decision Making for America's Secret Foreign Policy*, International Studies Quaterly, 1989.
11. Кисинџер, Х., *Дипломатија I и II*, Београд: Верзал прес, 1999.
12. Mitroff, I. Ian, Pearson, M Christine, *Crisis management: A Diagnostic Guide for improving your organizations Crisis Preparedness*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993.
13. Richelson, Jeffrey T. *The U.S. Intelligence Community*. Boulder: Westview Press, 1995.
14. Тодоровић, Б., Вилић, Д., *Кризне: Изазивање и ујављање кризама*, Графо Марк, Београд, 1997.
15. 94th Congress 1st Session, *Staff report of the select committee to study governmental operations with respect to intelligence activities: covert action in Chile 1963–1973*, United States senate, Washington D.C: U.S. Government printing office, 1975.



Преференција вредности професионалних и непрофесионалних припадника Војске Србије

УДК: 355.08 (497.11) : 124.5 (047.31)
355.1 (497.11) : 303.824

Др Јан Марчек, пуковник
мр Драјана Аларџић

Циљ истраживања заснованог на теоријским схватањима вредности, а нарочито на Рокичевом (Rokeach) концепту вредности био је да се испитају вредности професионалне и непрофесионалне састава Војске Србије у условима реформе Војске и транзиције државе. Примењена је стандардизована скала за мерење вредности – Скале – СВ (ИКСИ – 2000) која се састоји од 35 ајтема и одговора на истовременој скали Ликертовој шкали. Вредности припадника Војске Србије испитане су на репрезентативном узорку од 1441 испитаника, који је чинило 947 професионалних припадника Војске (официри, подофицири, цивилна лица на служби у Војсци и војници по уговору) и 494 припадника непрофесионалне састава (војници на одслужењу војног рока и студенти Војне академије).

Анализа резултата истраживања обављена је путем факторске анализе. Код професионалних припадника Војске факторску структуру вредности чине: 1) патриотизам; 2) хуманистичка оријентација; 3) хедонизам; 4) стоицизам, 5) умности и лично достојанство и 6) породична сигурности и правдољубивости. Факторску структуру вредности непрофесионалних припадника Војске чине: 1) прихваћености норми војне организације; 2) лично достојанство и правдољубивости; 3) религиозности и патриотизам; 4) хедонизам; 5) лична и породична сигурности; 6) независности и разборности; 7) демократичности, и 8) лично достојанство напрема брине за оштећанак нације.

Кључне речи: вредности, професионални припадници Војске, непрофесионални припадници Војске, Војска Србије.

Увод

Појам вредности термилошки је нејасан, упркос бројним дефиницијама (само у енглеском језику користи се око 40 термина за означавање вредности). Сматра се чак да вредности и није могуће дефинисати, пошто

су оне најопштије категорије људског мишљења и „опиру се сваком дефинисању“.

Израз „вредност“ потиче од латинске речи „valeo“, што значи крепак, јак, здрав. Антички мислиоци користили су термине „аксиос“ у смислу достојан, вредан, као и за означавање вредновања и поштовања. У нашем језику реч „вредност“ има разноврсна значења попут: врлина, снага, моћ, храброст, доброта.¹

Б. Кузмановић сматра да су вредности „схватања о лично или друштвено пожељним општим начинима понашања, врстама активности и релативно трајним стањима у природи и друштву“. Радомир Лукић истиче да су вредности „идеална својства објеката која их чине пожељним за људе“.² По мишљењу Н. Роша вредности означавају „идеје или ситуације за које постоји уверење да представљају нешто добро, нешто пожељно, нешто чијем остварењу треба тежити“.³ У овој дефиницији налази се спој појма „уверење“ који се везује за личност и појма „пожељно“ који се односи на идеје и ситуације, али и за човека за кога су оне пожељне.

Дефиниција коју предлаже Д. Панџић спада у свакако најобухватније, пошто су у њој садржане све битне карактеристике појма *вредности*. По њему, вредности су „релативно стабилне, опште и хијерархијски организоване карактеристике (диспозиције) појединца и групе (елементи друштвене свести), формиране међусобним деловањем историјских, актуелносоцијалних и индивидуалних чинилаца, који, због тако прописане пожељности, усмеравају понашање својих носилаца ка одређеним циљевима“.⁴

Једну операционалнију дефиницију вредности, од које се пошло и у овом истраживању, даје Б. Шверко: Он сматра да „опште и релативно трајне циљеве које желимо постићи да бисмо задовољили своје потребе називамо вредностима“.⁵ Вредности су интегрисане у вредносни систем, где се успоставља одређена хијерархија. Оне представљају схватање о пожељним општим начинима понашања. Вредности као циљеве доживљавамо свесно и сматрамо их пожељним и са личног и са друштвеног становишта.

По мишљењу А. Пејатовић вредности представљају „однос између човека, његових диспозиција и објеката, односно његових својстава којима задовољава неку од потреба“. У том односу код човека се формира уверење о пожељности одређених објеката, појава и стања. Тај однос је позитивно емоционално обојен и налази израз у мотивационом (делатном) понашању.⁶

¹ А. Пејатовић, *Вредносне оријентације и образовне потребе одраслих*, Институт за педагогију и андрагогију, Филозофски факултет, Београд, 1994, стр. 15.

² *Исио*, стр. 17.

³ Рот према: М. Петровић, *Вредносне оријентације деликвената*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1973, стр. 28.

⁴ Д. Панџић, *Вредносне оријентације младих у Србији*, Институт друштвених наука, Београд, 1981, стр. 13.

⁵ Б. Шверко и сарадници, *Психосоцијални аспекти избора образовања и звања*, Центар за друштвену делатност ССО Хрватске, 1980, стр. 13.

⁶ А. Пејатовић, оп. цит., стр. 23.

Пошто је у овом истраживању коришћен иструменат за испитивање вредности који је проистекао из *Рокичеве теорије вредности*, нужно је дати његово схватање вредности које је углавном психолошки засновано. За М. Рокича вредности су и „постојано веровање да су извесни специфични начини понашања или стања постојања лично или друштвено пожељнији од супротног или обрнутог начина понашања или постојања“.⁷ Он, у ствари, инсистира на ставу да су вредности стандарди који руководе понашањима и са којима појединац упоређује своје понашање у погледу моралности, као и у погледу одржавања самопоштовања. Он, такође, инсистира на мотивационој функцији вредности, услед које појединац тежи да стекне баш оне вредности које помажу стицању самопоштовања. Најзад, по овом концепту, вредности се суштински и јасно разликују од ставова, што истраживачу омогућава да операционално разграничи ова два појма.

За свако друштво битно је да познаје какве су основне вредности његових припадника. У нашој земљи су, и у грађанству и у Војсци, истраживани системи вредности и вредносних оријентација младих. У том погледу свакако је значајно сагледати каква је била структура вредности код студената (питомаца) Војне академије у ранијим истраживањима. При томе, свакако, треба имати у виду друштвене околности у којима је егзистирала војна организација, а то су бивша СФРЈ и њена ЈНА, а затим СРЈ и Војска Југославије. До сада су испитиване вредности студената (питомаца) Војне академије, који су у овом истраживању сврстани у подузорок непрофесионалних припадника Војске Србије.

У истраживању питомаца 42. класе Војне академије Копнене војске током 1988. године установљено је да су највише изражене следеће вредносне оријентације: 1) колективизам; 2) толерантност; 3) вођство као „тежња да се управља и координира активност групе и жеља да се утиче на друге чланове групе“; 4) оријентација ка променама у смислу прихватања друштвених промена и мењања навика живота; 5) тзв. „имплицитна педагогија“, као емоционални однос према васпитању и веровање у позитивне исходе тих утицаја на развој личности; 6) самодетерминација као веровање да је „судбина човека у његовим рукама“, насупротив веровању да од других све зависи у животу појединца; 7) „друштвено ангажовање“ као интересовање за друштвену стварност и политичка збивања; 8) материјална оријентација и 9) жеља за постигнућем.⁸

У једном истраживању вредности студената Војне академије Србије и Црне Горе на пригодном узорку од 149 студената друге године школовања, спроведеном 2001. године, уз коришћење факторске анализе, добијено је девет латентних димензија вредности, и то: 1) хуманистичка оријентација; 2) патриотизам; 3) хедонизам; 4) стоицизам; 5) психолошка равнотежа; 6) идеалистичко стремљење ка вишим циљевима наспрам личне удобности

⁷ М. Роцеах, *The nature of human values*, Free press, 1973.

⁸ Д. Пајевић, М. Ловре, П. Костић, *Вредносне оријентације и животињи стилкови питомаца Војне академије*, Војна академија КоВ, Београд, 1988.

и успеха; 7) прихваћеност норми војне организације; 8) независност и 9) лично достојанство наспрам породичне сигурности.

Помоћу истог инструмента испитане су вредности грађана Црне Горе у време напада НАТО-а на СР Југославију. Према резултатима тог истраживања, код грађана Црне Горе доминантне су биле следеће социјалне вредности: слобода, породична сигурност, правда, независност и безбедност земље. Међу личним вредностима најизраженије су биле: срећа, памет, мудрост, част и лични мир.¹⁰

Проблем истраживања

Убрзани ток реформи Војске Србије усмерен на њено смањење, реструктурирање, повећане захтеве за њеном професионализацијом и савременом опремљеношћу, тежња наше земље за прикључењем евроатланским интеграцијама, које је резултирало њеним чланством у Програму НАТО „Партнерство за мир“, као и транзициони процеси у свим сегментима друштвеног живота, несумњиво, имају значајне импликације на вредносне оријентације припадника Војске Србије.

Транзициони процеси у држави, а нарочито реформа Војске која се одвија веома дубоко и интензивно, несумњиво, имају значајан утицај на однос припадника Војске према основним друштвеним и војним вредностима, као и на ставове о појединим аспектима функционисања Војске у таквим условима. Сходно томе, *циљ овог истраживања* био је да се утврди факторска структура система вредности професионалних и непрофесионалних припадника Војске у условима реформе Војске и транзиције државе.

Независну варијаблу у овом истраживању чинили су ставови припадника Војске, и то: ставови професионалних припадника – официра, подофицира, професионалних војника (војници по уговору) и цивилних лица на служби у Војсци и ставови непрофесионалних припадника Војске – војника на редовном одслужењу војног рока и студената Војне академије.

Варијабла „вредност“ имала је статус *зависне варијабле*, која је операционализовала преко 35 индикатора. То су: слобода, независност, патриотизам, понос, част, народ, правда, традиција, држава, опстанак нације, храброст, удобан живот, лични мир, самопоштовање, мудрост, безбедност земље, вера у Бога, мир у свету, равноправност људи, породична сигурност, послушност, одговорност, помирљивост, човекољубивост, разборитост, мушкост, издржавање тешкоћа, ред и дисциплина, демократија, успех у животу, узбудљив живот, срећа, задовољство, памет и солидарност.

⁹ Д. Пајевић, Ј. Марчек и Н. Данић, Вредности и животни стилови студената Војне академије, у: П. Дамњановић, и др., *Активност студената у васпитно-образовном процесу*, Војна академија, Београд, 2005, стр. 37–44.

¹⁰ Д. Радовановић и Д. Радуловић, *Систем вредности у Црној Гори* (технички извештај), Институт за социолошка и криминолошка истраживања, Београд, 2000.

Метод истраживања

У истраживању је примењена стандардизована скала за мерење вредности – Скале – СВ (ИКСИ – 2000) коју је конструисао и стандардизовао Институт за социолошка и криминолошка истраживања из Београда за потребе једног истраживања у Војсци Југославије 2000. године. Скала се састоји од 35 ајтема и одговора на петостепеној скали Ликертовог типа.¹¹

Вредности припадника Војске Србије у условима реформе Војске и транзиције државе испитане су на репрезентативном узорку од **1441 испитаника**, који су чинили професионални припадници Војске и непрофесионални састав. Подузорок професионалних припадника Војске обухватао је **947 испитаника**, од чега: 257 официра, 424 подофицира, 163 професионална војника – војника по уговору и 101 цивилно лице на служби у Војсци. Други подузорок – непрофесионалне припаднике Војске чинило је: 415 војника на одслужењу војног рока и 79 студената Војне академије, што укупно чини **494 испитаника** ове категорије.¹²

Осим утврђивања основних статистичких показатеља, који нису приказани у овом раду, статистичка обрада добијених резултата обухватала је и примену **факторске анализе**. Као полазни квантитативни подаци у овој анализи коришћене су процене којима су два подузорка испитаника засебно вредновала значај 35 манифестних врста вредности да би се идентификовали основни фактори, као латентне структуре, који имају значење основних димензија вредности професионалних и непрофесионалних припадника Војске Србије. Добијени фактори ротирани су помоћу методе *varimax*, као најчешће коришћеног метода ортогоналне ротације фактора. Ради одређивања броја значајних фактора коришћен је Кателов „*scree*“ тест.

Резултати истраживања

Многи истраживачи настоје да открију оне услове чије познавање доприноси бољем разумевању и предвиђању понашања. Полазећи од становишта да вредности као општија категорија од ставова омогућавају боље предвиђање понашања, у овом истраживању утврђена је структура вредности професионалних припадника Војске које знатно утичу и на њихове ставове о реформи Војске. Факторска структура вредности утврђена је за сваки подузорок посебно, односно засебно за професионални и непрофесионални састав Војске Србије.

¹¹ Поузданост скале, мерена помоћу Кромбаховог α – коефицијента, износи 0,9333, што указује на висок степен поузданости за мерење појаве за коју је намењена.

¹² Испитивање је обављено у првој половини јуна 2006. године, у оквиру испитивања модела за вредновање морала Војске Србије у савременим условима.

Вредносѝи професионалних припадника Војске Србије

Помоћу факторске анализе, и уз примену Кателовог „*scree*“ теста, издвојено је шест фактора вредности професионалног састава Војске Србије. Вредности карактера источних коренова за тих шест фактора износе: 4,745; 3,831; 3,139; 2,926; 2,753 и 2,161. Они обухватају **55,87 одсто** кумулативне пропорције варијансе (табела 1).

Табела 1

Факторска структура вредносѝи професионалног састава Војске Србије

Ред. број	Вредности	1	2	3	4	5	6
16.	Безбедносѝ земље	.387	.364	.090	.272	.079	.399
5.	Часѝ	.703	.025	.116	.145	.302	.050
24.	Човекољубивосѝ	.196	.550	.065	.204	.457	.175
29.	Демократија	.163	.570	.159	.093	.177	-.135
9.	Држава	.568	.374	.042	.213	-.005	.269
11.	Храбросѝ	.353	.153	.140	.560	.168	.203
27.	Издржавање шешикоћа	.096	.287	.144	.559	.318	.156
13.	Лични мир	.057	.146	.542	-.135	.302	.365
18.	Мир у свећу	.173	.730	.131	.097	-.002	.169
15.	Мудросѝ	.147	.148	.165	.199	.696	.105
26.	Мужевносѝ	.198	.098	.344	.558	.248	-.010
6.	Народ	.635	.211	.053	.333	.013	.164
2.	Независносѝ	.701	.166	.063	.034	.113	.040
22.	Одговорносѝ	.105	.321	-.044	.446	.333	.405
10.	Ојстѝанак нације	.644	.149	.084	.273	-.109	.366
34.	Паметѝ	.122	.134	.324	.183	.608	.081
3.	Патриотизам	.723	.186	.007	.255	.165	-.023
23.	Помирљивосѝ	.149	.671	.201	.169	.195	-.062
4.	Понос	.678	.116	.266	.108	.222	-.001
20.	Породична сигурносѝ	.179	-.001	.225	.062	.200	.678
21.	Послушносѝ	.197	.584	.184	.373	.064	.078
7.	Правда	.263	.232	.160	.146	.161	.532
19.	Равноправносѝ људи	.178	.622	.076	.062	.193	.286
25.	Разборитосѝ	.170	.389	.013	.248	.599	.129
28.	Ред и дисциплина	.186	.420	.059	.493	.161	.275
14.	Самопошћовање	.262	.063	.341	-.064	.480	.329
1.	Слобода	.647	.158	.150	-.148	.064	.253
35.	Солидарносѝ	.204	.437	.142	.315	.446	.106
32.	Срећа	.094	-.023	.667	.214	-.014	.150
8.	Традиција	.557	.127	.112	.467	.160	.041
12.	Удобан животи	.098	.191	.693	-.017	.187	-.008
30.	Успех у животи	.133	.099	.650	.248	.052	.229
31.	Узбудљив животи	.085	.290	.559	.241	.050	-.322
17.	Вера у Бога	.133	.139	.156	.451	.043	-.071
33.	Задовољство	.100	.177	.619	.149	.194	.108

Први фактор дефинишу варијабле које указују на вредности које у великој мери чине идентитет припадника нашег народа (табела 2). Сходно томе, заједничка латентна основа (фактор) тих вредности може се дефинисати као *пациотизам*.

Табела 2

Структура првог фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Пациотизам	.723
2.	Част	.703
3.	Независност	.701
4.	Понос	.678
5.	Слобода	.647
6.	Опстанак нације	.644
7.	Народ	.635
8.	Држава	.568
9.	Традиција	.557

Везаност за традиционалне вредности у нас углавном се односи на везаност за нацију и државу, бригу о очувању државног и националног интегритета и осећања поноса и части која проистичу из те везаности. Овакав фактор идентификован је и у ранијим истраживањима Радовановића и Радуловића (2000),¹³ затим у истраживању Пајевића, Марчека и Данићеве (2005),¹⁴ што је било очекивано, тим пре што је мотивисаност за војни позив, поред осталог, заснована на овим вредностима. Официрска (и подофицирска) професија није нимало лака. Ту врсту професије бирају они који су свесни свих ризика које она носи, нарочито на ангажовање у рату. Млади људи се опредељују за ово ризично занимање, пре свега, из психолошке потребе да припадају јакој и стабилној институцији, као што је Војска, чија снага произилази из снаге државе. Привлачност ове професије, у великој мери, произилази из националног поноса и патриотизма, тј. односа према основним друштвеним и националним вредностима.

Други фактор значајније дефинишу вредности које се односе на хуманистички вредносни склоп. Како се види из табеле 3. овај фактор описује оне младиће који теже миру, равноправности и високо цене човекољубивост, помирљивост, солидарност, демократију и правду, те га можемо одредити као *хуманистичку оријентацију*.

¹³ Д. Радовановић и Д. Радуловић, *Систем вредности у Црној Гори* (технички извештај), Институт за социолошка и криминолошка истраживања, Београд, 2000.

¹⁴ Д. Пајевић, Ј. Марчек, Н. Данић, *Вредности и животни стилови студената Војне академије*, у: П. Дамњановић и др., *Активност студената у васпитно-образовном процесу*, Војна академија, Београд, 2005.

Табела 3

Сирруктура групе фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Мир у свету	.730
2.	Помирљивост	.671
3.	Равноправност људи	.622
4.	Послушност	.584
5.	Демократија	.570
6.	Човекољубивост	.550
7.	Солидарност	.437

Сличан фактор сусрећемо готово у свим испитивањима вредности и вредносних оријентација (Пантић, 1990;¹⁵ Кузмановић, 1995;¹⁶ Радовановић и Радуловић, 2000;¹⁷ Младеновић и Кнебл, 2000;¹⁸ и други). Међутим, обим и садржај појма хуманизам или демократија сасвим су различити. Оно што је у овом истраживању другачије, а корелира са истраживањем Пајевића, Марчека и Данићеве (2005),¹⁹ односи се на знатно учешће помирљивости у оквиру овог фактора. То није у складу са општом представом о младићу који се спрема да постане официр. У вези с тим, поставља се питање да ли је за њега помирљивост сличнија толеранцији, као демократском атрибуту, него трпеливости која више подсећа на принцип ауторитарности.

Трећи фактор дефинишу варијабле у чијој је основи тежња ка личној добробити, уживању у животу и испуњености успехом и срећом, па се овај фактор може означити као *хедонизам* (табела 4). Ова латентна димензија вредности утврђена је и код студената Војне академије у једном ранијем истраживању Д. Пајевића и сарадника.²⁰

Табела 4

Сирруктура треће фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Удобан живот	.693
2.	Срећа	.667
3.	Успех у животу	.650
4.	Задовољство	.619
5.	Узбудљив живот	.559
6.	Лични мир	.542

¹⁵ Д. Пантић, *Промене вредносних оријентација младих у Србији*, Институт друштвених наука, Центар за политиколошко истраживање и јавно мњење, Београд, 1990.

¹⁶ Б. Кузмановић, *Друштвене промене и промене вредносних оријентација ученика, Психолошка истраживања*, Филозофски факултет, Институт за психологију, Београд, 1995.

¹⁷ Д. Радовановић и Д. Радуловић, оп.цит.

¹⁸ У. Младеновић, Ј. Кнебл, *Вредносне оријентације и преференције животних стилова адолесцената, Психологија*, бр.3–4, Београд, 2000, стр. 435–454.

¹⁹ Д. Пајевић, Ј. Марчек, Н. Данић, оп.цит., стр. 38–39.

²⁰ *Исто*, стр. 40–41.

И ово је једна од конвенционалних вредности утврђена и у претходним истраживањима. У складу са временом и околностима под којима је ово истраживање изведено (друштвена транзиција и реформа у Војсци) ова вредност донекле је у сенци вредности какве су „патриотизам“ или „хуманизам“. На то указује чињеница да се варијабле „узбудљив живот“, „удобан живот“ и „задовољство“, које дефинишу овај фактор, и према којима је он, очигледно, именован као „хедонизам“, налазе тек на зачељу ранг-листе вредности у дескриптивној анализи вредности професионалног састава Војске.

Четврти фактор дефинишу, углавном, вредности које се односе на оно што је својствено мушкарцима: храброст, издржљивост, мужевност, ред, дисциплина и одговорност (табела 5). Храброст и мужевност нарочито су битни за припаднике војничке популације. Укоренењено схватање да су официри снажни и отпорни, односно особе које успешно одолевају искушењима и тешкоћама јесте и један од корелата мотивације за овај позив. Идентификујући се са том идеалном сликом „Ја“, будући официри себе виде таквима. Сходно томе, овај фактор је означен као *стиоцизам*. И ова димензија вредности утврђена је код будућих официра у поменутом истраживању Д. Пајевића, Ј. Марчека и Н. Данић, спроведеном 2001. године.²¹

Табела 5

Структура четвртог фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Храброст	.560
2.	Издржавање тешкоћа	.559
3.	Мужевност	.558
4.	Ред и дисциплина	.493
5.	Одговорност	.446

Пети фактор представљају вредности чија је заједничка одлика поштовање разборитости, мудрости и умности (табела 6). Особе које теже овој вредности схватају важност рационалног приступа у свим животним ситуацијама. Поред тога, и осећање личног достојанства, које произилази из свести о личној вредности, пружа овим особама осећање психичке стабилности и унутрашње хармоније. Овај фактор може се означити као *умноси* и лично *достојанство*.

Табела 6

Структура петог фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Мудрост	.696
2.	Памет	.608
3.	Разборитост	.599
4.	Самопоштовање	.480

²¹ Исто, стр. 41.

Табела 7

Структура шестог фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Породична сигурност	.678
2.	Правда	.532
3.	Безбедност земље	.399

Шести фактор репрезентује вредности које указују на породичну сигурност и правду и, сходно томе, дефинисан је као *породична сигурност и правдољубивост*. Оваквим вредностима, укључујући и бригу за безбедност земље, које су високо цењене у нашем народу, теже особе које унутрашњи мир и психолошку сигурност повезују са оним што се дешава у ужем и ширем спољњем окружењу (табела 7).

Факторска структура вредности нејрофесионалних припадника Војске Србије

При испитивању преференције вредности подзорак непрофесионалних припадника Војске чинили су војници на редовном одслужењу војног рока и студенти Војне академије.

Помоћу факторске анализе, и уз примену Кателовог „*scree*“ теста издвојено је осам фактора вредносних оријентација професионалног састава Војске Србије. Вредности карактеристичних коренова за тих осам фактора износе: 3.874; 3.349; 2.848; 2.794; 2.172; 1.806; 1.723 и 1.099. Они обухватају **56,18 одсто** кумулативне пропорције варијансе (табела 8).

Табела 8

Факторска структура вредности нејрофесионалног састава Војске Србије

Редни број	Вредности	1	2	3	4	5	6	7	8
16.	Безбедност земље	.150	.330	.528	.072	.170	.102	.186	-.229
5.	Час	.071	.720	.254	.177	.022	.076	-.034	.023
24.	Човекољубивост	.537	.157	.077	.199	.149	.210	.269	.017
29.	Демократија	.064	-.025	.035	.318	-.083	.151	.696	.059
9.	Држава	.243	.235	.635	-.011	-.091	.096	.164	.005
11.	Храброст	.306	.430	.240	.237	.085	.075	.034	.027
27.	Издржавање шеикоћа	.499	.104	.205	.307	-.075	.345	-.114	.129
13.	Лични мир	.196	.081	-.014	.152	.746	.145	.081	.082
18.	Мир у свету	.260	.066	.170	-.074	.224	-.174	.635	.059
15.	Мудрост	.381	.385	-.101	.300	.242	.253	.087	-.207
26.	Мужевност	.436	.080	.318	.442	.115	.121	-.228	.084
6.	Народ	.248	.519	.415	-.033	-.072	.022	.056	.134
2.	Независност	-.019	.169	.106	-.077	.174	.708	.039	-.057
22.	Одговорност	.607	.383	.045	.078	.135	-.120	.002	-.238
10.	Општанак нације	-.034	.292	.651	.058	-.002	.061	.195	-300

Редни број	Вредности	1	2	3	4	5	6	7	8
34.	Памети	.237	.360	-.161	.432	.099	.048	.043	-.209
3.	Пајриоиизам	.043	.359	.458	.026	-.069	.492	-.025	-.141
23.	Помирљивоси	.639	-.070	.110	.045	.135	.102	.342	.132
4.	Понос	.111	.728	.223	.208	.004	.141	-.019	.161
20.	Породична сиурноси	.070	.064	.247	.174	.617	-.078	.068	.130
21.	Послушноси	.698	.102	.143	.040	.169	-.199	.087	.034
7.	Правда	.131	.660	.084	-.069	.285	.103	.113	-.063
19.	Равнојравноси људи	.470	.104	.120	.001	.224	.064	.515	.004
25.	Разборисоси	.516	.097	.043	.138	-.026	.502	.093	-.066
28.	Ред и дисциплина	.612	.156	.347	.075	.034	-.007	.029	-.024
14.	Самоишовање	.237	.200	-.048	.219	.609	.291	.013	-.142
1.	Слобода	.047	.477	.020	-.117	.202	.369	.055	.323
35.	Солидарноси	.470	.217	.068	.207	.104	.189	.292	-.186
32.	Срећа	.012	.114	.114	.529	.440	-.141	.146	-.027
8.	Традиција	.307	.314	.505	.095	.128	.173	-.077	.175
12.	Удобан живоси	-.018	.137	-.057	.162	.087	-.089	.096	.670
30.	Усйех у живоси	.071	.107	.099	.699	.156	-.134	.031	.052
31.	Узбудљив живоси	.108	.026	.027	.715	-.019	.038	.026	.080
17.	Вера у Боја	.154	-.055	.658	.068	.191	-.026	-.017	.103
33.	Задовољсйво	.128	.018	.010	.647	.288	.141	.176	.063

Први фактор групише вредности које чине основна обележја војног позива (табела 9). Наиме, војна организација и почива на поштовању реда, дисциплини и спремности да се изврши наређење, а да се при томе осећа и лична одговорност за квалитет његовог извршења. Сходно томе, овај фактор може се дефинисати као *прихваћеноси норми војне организације*. Идентичан фактор утврђен је и у истраживању вредности студената Војне академије које су обавили Пајевић, Марчек и Данић (2005).²²

Табела 9

Структура првог фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Послушност	.698
2.	Помирљивост	.639
3.	Ред и дисциплина	.612
4.	Човекољубивост	.537
5.	Разборитост	.516
6.	Издржавање тешкоћа	.499

Други фактор репрезентују вредности које указују на понос, част, правду, народ и храброст (табела 10). То су високо цењене вредности у нашем народу. Сходно томе, овај фактор је одређен као *лично достојансйво и правдољубивоси*. Појам поноса има веома сличан садржај као појам личног достојанства, а повезан је са осећањем части и храбрости којима припадници Војске придају нарочит значај.

²² Исто, стр. 42–43.

Табела 10

Структура групе фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Понос	.728
2.	Част	.720
3.	Правда	.660
4.	Народ	.519
5.	Храброст	.430

Трећи фактор дефинишу варијабле које указују на оно што у великој мери чини идентитет припадника нашег народа (табела 11). Сходно томе, заједничка латентна основа (фактор) тих вредности може се дефинисати као *религиозност и патриотизам*. Занимљиво је да је и у ранијем истраживању вредности у војној популацији утврђен фактор „патриотизам“ (Пајевић, Марчек и Данић, 2005), али се он није везивао за религиозност.²³

Табела 11

Структура треће фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Вера у бога	.658
2.	Опстанак нације	.651
3.	Држава	.635
4.	Безбедност земље	.528
5.	Традиција	.505
6.	Патриотизам	.458
7.	Народ	.415

Везаност за традиционалне вредности у нас углавном се односи на патриотизам, односно везаност за нацију и државу, бригу о очувању државног и националног интегритета и осећања поноса и части која проистичу из те везаности, као и однос према религији. Логично је да се млад човек опредељује за овако ризично, још увек недовољно плаћено занимање из психолошке потребе за припадањем нечем већем и снажнијем од њега самог. Снага војске произилази из снаге државе, тако да мотиви који појединца привлаче војсци у великој мери извиру из националног поноса и патриотизма, тј. односа према држави.

Када је у питању релација између патриотизма и религије, судећи по резултатима дескриптивне анализе (која није била предмет овог рада), патриотизам се више везује за религиозност у традиционално-институционалном смислу, што подразумева поштовање српских православних обичаја и празника, као историје и традиције српског народа (прихватање и поштовање традиционалне вредности предака и, у складу са њима, васпита-

²³ Исто, стр. 40.

вање поколења), него веровање у Бога и живљење у складу са учењем вере (у религији пронаћи смисао живота).

Четврти фактор дефинишу варијабле у чијој је основи тежња ка личној добробити, уживању у животу и испуњености успехом и срећом, па се овај фактор може означити као *хедонизам* (табела 12).

Табела 12

Структура четвртог фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Узбудљив живот	.715
2.	Успех у животу	.699
3.	Задовољство	.647
4.	Срећа	.529
5.	Мужевност	.442
6.	Памет	.432

Ова конвенционална вредност утврђена је и у претходним истраживањима (Пајевић и сарадници, 2005).²⁴ У складу са временом и околностима под којима је истраживање изведено (друштвена транзиција и реформе у Војсци) ова вредност донекле је у другом плану у односу на вредности какве су „патриотизам“ или „хуманизам“. На то указује чињеница да се варијабле „узбудљив живот“, „успех у животу“ и „задовољство“, које дефинишу овај фактор, и према којима је он, очигледно, именован као „хедонизам“, судећи према резултатима дескриптивне анализе, налазе тек на зачељу ранг-листе вредности.

Пети фактор одређен је вредностима које су првенствено усмерене ка постизању психолошке сигурности (табела 13). Овај фактор групише вредности као што су лични мир, породична сигурност, самопоштовање и срећа, и може се дефинисати као *лична и породична сигурност*. Особе које теже овој вредности осећају се сигурнијима и заштићенијима у односу на догађаје у спољној средини.

Табела 13

Структура петог фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Лични мир	.746
2.	Породична сигурност	.617
3.	Самопоштовање	.609
4.	Срећа	.440

Шести фактор репрезентује вредности које се односе на тежњу ка независности (табела 14). Особе које теже овој вредности имају снажан осећај потребе за независношћу и слободом, уз истицање разборитости и

²⁴ *Исто*, стр. 40–41.

патриотских осећања. Имајући то у виду, овај фактор може се означити као **независност и разборитост**. И у ранијем испитивању вредности студената Војне академије (2005) добијен је фактор под називом „независност“, који је највише дефинисан следећим варијаблима: независност, слобода и правда.²⁵

Табела 14

Структура шестог фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Независност	.708
2.	Разборитост	.502
3.	Патриотизам	.492
4.	Слобода	.369

Седми фактор одређују индикатори вредности који се односе на хуманистички вредносни склоп карактеристичан за младе људе. Како се види из табеле 15, овај фактор описује оне младиће који високо вреднују демократију и који снажно теже миру у свету и равноправности. Сходно томе, заједничка латентна основа (фактор) тих вредности може се дефинисати као *демокрајичносћ*.

Табела 15

Структура седмог фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Демократија	.696
2.	Мир у свету	.635
3.	Равноправност људи	.515

Осми фактор репрезентује оријентације које указују на тежњу ка личној добробити кроз удобан живот у слободи, с једне, и бригу за опстанак нације, с друге стране (табела 16). Сходно томе, ова двоупна димензија вредности може се дефинисати као *лично задовољство насјрам бриге за опстанак нације*.

Табела 16

Структура осмог фактора

Ред. бр.	Манифестне вредности	Коефицијент повезаности с фактором
1.	Удобан живот	.670
2.	Слобода	.323
3.	Опстанак нације	.300

²⁵ Исто, стр. 43.

Закључак

Након извршене анализе факторске структуре вредности за професионални и непрофесионални састав Војске Србије може се обавити њихова компаративна анализа. Преглед добијених фактора, приказан у табели 17, указује на то да, осим разлике у броју фактора (димензија) вредности, постоји разлика у редоследу издвајања фактора, а самим тим и у њиховом значају за ова два подузорка.

Табела 17

Упоредни преглед факторске структуре вредности професионалних и непрофесионалних припадника Војске Србије

Факторска структура вредности професионалних припадника Војске Србије	Факторска структура вредности непрофесионалних припадника Војске Србије
Ф1 – Патриотизам	Ф1 – Прихваћеност норми војне организације
Ф2 – Хуманистичка оријентација	Ф2 – Лично достојанство и правдољубивост
Ф3 – Хедонизам	Ф3 – Религиозност и патриотизам
Ф4 – Стоицизам	Ф4 – Хедонизам
Ф5 – Умност и лично достојанство	Ф5 – Лична и породична сигурност
Ф6 – Породична сигурност и правдољубивост	Ф6 – Независност и разборитост
	Ф7 – Демократичност
	Ф8 – Лично задовољство наспрам бриге за опстанак нације

Подаци из наведене табеле показују да патриотизам представља најзначајнију димензију у структури вредности за професионални састав Војске, док је код непрофесионалних припадника она тек на трећем месту и везује се за религиозност. Патриотизам и религиозност формирају заједнички фактор вероватно због тога што један број испитаника религиозно опредељење изједначава са националним а оно је у свести људи најчешће веома блиско патриотизму.

Везивање патриотизма уз религију може се објаснити схватањем религије као дела националног бића, а национално је у свести блиско патриотском. Патриотизам се везује за религиозност у традиционално институционалном смислу, више као поштовање српских православних обичаја и празника, него веровање у Бога и живљење у складу са вером.

На основу добијених резултата истраживања може се закључити да млади људи патриотизам доживљавају шире, не само као несепично жртвовање за одбрану отаџбине него и као властити допринос у различитим сегментима развоја друштва (на радном, спортском, научном и сваком другом пољу), што потврђују и резултати неких других истраживања.

Код оба подузорка постоје заједничке вредносне оријентације које, осим патриотизма, обухватају још и лично достојанство, хедонизам, породичну сигурност и правдољубивост. За први подузорок карактеристична је хуманистичка оријентација и стоицизам, док је код другог подузорка више присутна демократичност и независност. Такође, код непрофесионалних припадника Војске присутна је једна биполарна димензија, означена као лично достојанство, наспрам бриге за опстанак нације, што упућује на закључак да једна група испитаника из овог подузорка придаје већи значај личним, а друга група испитаника социјалним вредностима.

Литература:

1. Б. Кузмановић, Вредносне оријентације ученика на завршетку основног образовања, *Настава и васпитање*, бр. 4–5, Београд, 1990.
2. Б. Кузмановић, Друштвене промене и промене вредносних оријентација ученика, *Психолошка истраживања*, Филозофски факултет, Институт за психологију, Београд, 1995.
3. У. Младеновић, Ј. Кнебл, Вредносне оријентације и преференције животних стилова адолесцената, *Психологија*, бр. 3–4, Београд, 2000.
4. Д. Пајевић, М. Ловре, Г. Маравић, П. Костић, *Вредносне оријентације и животињни стилови ђака Војне академије*, Војна академија КоВ, Београд, 1987.
5. Д. Пајевић, Ј. Марчек, Н. Данић, Вредности и животињни стилови студената Војне академије, у: П. Дамњановић и др., *Активност студента у васпитно-образовном процесу*, Војна академија, Београд, 2005.
6. Д. Пајевић, Ј. Марчек, Н. Данић, *Преференције вредности студената Војне академије*, Војно дело бр. 3, ВИЗ, Београд, 2004.
7. Д. Пајевић, *Мотивациони чиниоци избора војне професије*, ВИНЦ, Београд, 1983.
8. В. Павићевић, *Основи етике*, „Култура“, Београд, 1967.
9. Д. Пантић, *Вредносне оријентације младих у Србији*, Институт друштвених наука, Београд, 1981.
10. Д. Пантић, *Промене вредносних оријентација младих у Србији*, Институт друштвених наука, Центар за политиколошко истраживање и јавно мњење, Београд, 1990.
11. А. Пејатовић, *Вредносне оријентације и образовне потребе одраслих*, Институт за педагогију и андрагогију, Филозофски факултет, Београд, 1994.
12. М. Петровић, *Вредносне оријентације деликвената*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1973.
13. Д. Попадић, Узрасне и генерацијске разлике у преференцији животних стилова, у: *Психолошка истраживања*, Институт за психологију, Филозофски факултет, Београд, 1995, бр. 7, стр. 71–78.
14. Д. Радовановић, и Д. Радуловић, *Систем вредности у Црној Гори* (технички извештај), Институт за социолошка и криминолошка истраживања, Београд, 2000.
15. М. Roseah, *The nature of human values*, Free press, 1973.
16. М. Цветковић и Љ. Касагић, *Генерацијске разлике у преференцији животињних стилова*, Филозофски факултет, Београд, 1999.

Савремени концепти сукоба у информационо- -комуникационој сфери

УДК: 001.102 : 355.01
355.405

Др Славољуб Ранђеловић, пуковник

Информације и технологије за њихову дистрибуцију и пренос све су значајније и за националну безбедност уопште и за рајовање посебно. Њихово ујрожавање јесте циљ различитих концепата рајовања, заснованих на карактеристикама мрежа за пренос војних информација, које су комплексне и, понекад, неспособне да испуне задатак.

Кључне речи: сукоб, рај, информација, комуникација

Увод

Једна од најчешћих појава у развоју људског рода, готово као његова законитост, јесте рат.¹ Одавно, а и данас је то очигледно, спорна питања између држава, друштвених група и других организованих људских заједница, осим на бојном пољу, преносе се и (раз)решавају у другим сферама: политичкој, медијској, научној, културној, спортској, информативној, информатичкој, економској, сфери међународног права, комуникативној сфери, итд. Иако циљеви и облици сукоба остају исти, промене се догађају проширењем сфера и применом нових метода и средстава.²

Једна од карактеристика савременог рата јесте и диспропорција сукобљених (зараћених) страна, у свим сегментима које рат као друштвену појаву карактеришу, као што су: циљеви, снаге (подразумева се и средства), простор, време, начин вођења операција и сл. Неравнотежа снага је, по правилу, оно чему се стреми у оружаним сукобима.³ Другим речима, то значи да се рат води између страна које се веома разликују по количини

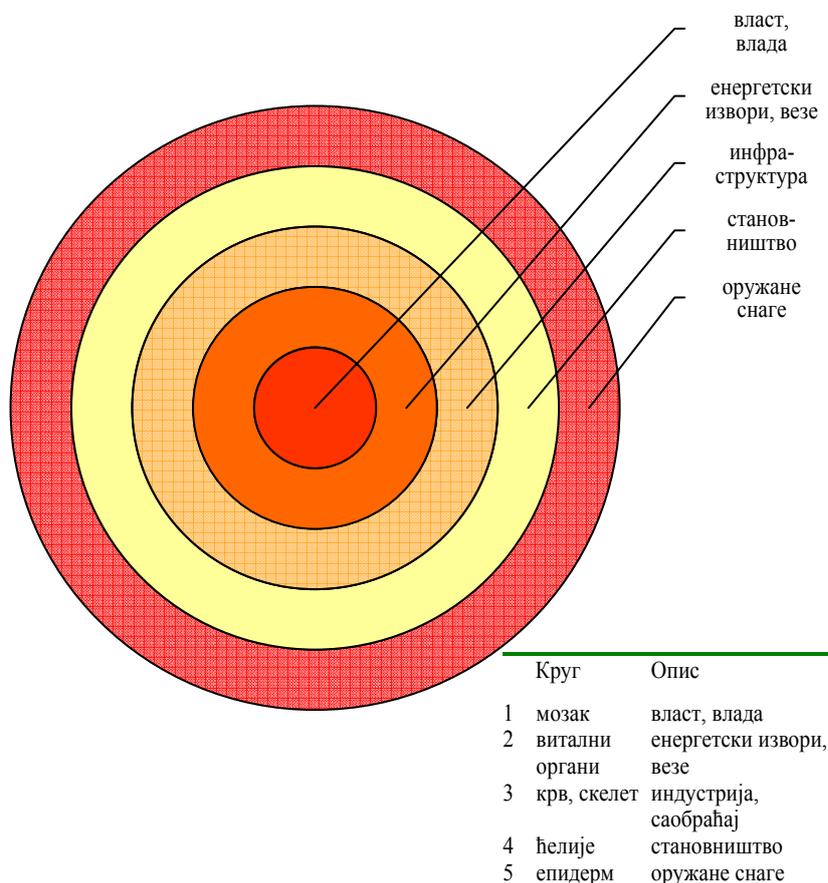
¹ „Али рат, организирани рат, није људски нагон. То је високопланиран и здружен облик разбојства, и тај облик разбојства започео је још прије 10 тисућа година када су побирачи жита сакупили вишак, а номади дошли из пустиње да им одузму оно што сами нису могли створити“. Доказ за то видјели смо у старим зидинама Јерихона и његовој прадавној кули. То је почетак рата. Јакоб Броновски (*Jacob Bronowski*), *Успон човјека*, О. Кершова-ни, Опатија, 1984, стр. 88.

² Промислајући сукоб у савременим условима може се идентификовати неколико његових појавних облика: (1) сукоб вредности, или, са аспекта грађанске филозофије – сукоб интереса; (2) сукоб националног и наднационалног, верског и цивилизацијског; (3) сукоб униполарности и мултиполарности и (4) сукоб богатих и сиромашних (развијених и неразвијених). (Бождар Форца, *Нове форме сукоба*, „Војни информатор“, број 4/2001, стр. 8).

³ Бартелеми Курмон, Дарко Рибникар, *Асиметрични рајови, сукоби јуче и данас, шероризам и нове ирејше*, НИЦ „Војска“, Београд, 2003, стр. 29.

моћи којом располажу. Такви ратови називају се и асиметричним ратовима. На једној страни је моћ изражена у количини живе силе, борбеним системима са њиховим борбеним и ватреним могућностима, економским и привредним потенцијалима, контроли медија за масовно комуницирање, широкој подршци (и у глобалним размерама), а, са друге стране, ограничен број ратника (по правилу без униформе) са селективним избором оружја и других средстава, али одлучних у својим намерама. Сликвито, једна структура која располаже различитим моћима за вођење рата може се приказати у виду концентричних кругова, чији су утицај и учешће у ратним дејствима различити, али без којих се рат не би могао ни водити, а још мање добити (илустрација 1).

Илустрација 1



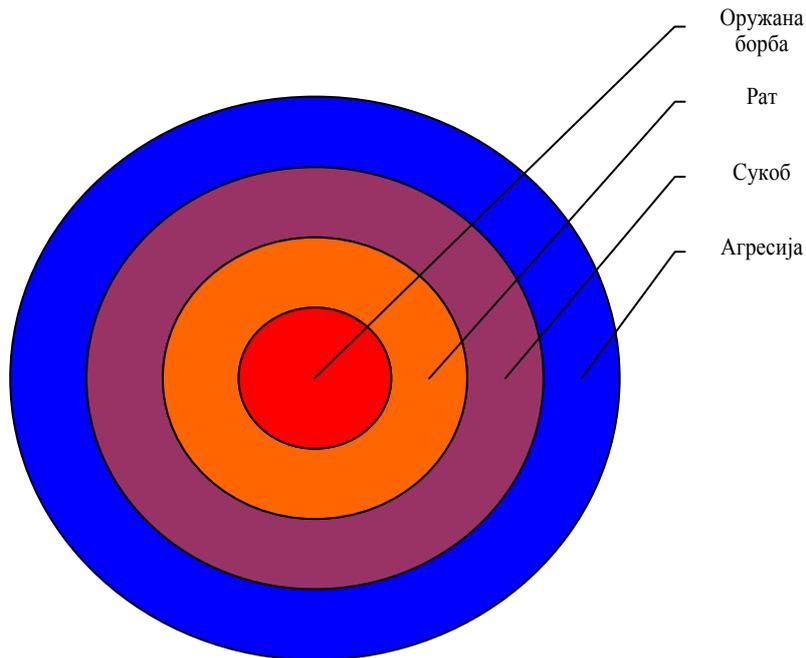
Структура моћи у вођењу рата

Према: Бартелеми Курмон, Дарко Рибникар, *Асиметрични ратови*, стр. 27

Може се рећи да ће будући ратови имати најмање две форме: традиционалну, али веома усавршену форму, која се ослања на високопрецизно оружје, које може да делује са велике дистанце, укључујући и свемир, и форму рата која се управо рађа и која ће бити јединствена. Иако су данас још увек присутне тешкоће у сагледавању скупа активности које конституишу ову нову форму рата и иако је тешко сагледати и означити све аспекте ове форме будућег ратовања, сигурно је да ће информациона технологија обликовати ову форму, а да ће бојиште бити у домену који неки називају кибер-простор, а други национална информациона структура.⁴

Појам „агресија“ подразумева једностран и једносмеран акт једне или више земаља на другу земљу или групу земаља. Тај појам није у истој равни са појмовима „сукоб“, „рат“ и „оружана борба“, чије је основно својство да су то двосмерни (вишесмерни) процеси. Или, да би до сукоба (рата и оружане борбе) дошло, претходно неко мора да изврши агресију. Тако агресија, у појмовном смислу, спада у обим појмова „сукоб“, „рат“ и „оружана борба“ (илустрација 2).

Илустрација 2



Однос појмова „сукоб“, „рат“, „оружана борба“ и „агресија“
Извор: Божидар Форца, Нове форме сукоба, стр. 16

⁴ Слободан Р. Петровић, *op. cit.*, стр. 36–37.

Сукоби у савременим условима одвијају се преко неоружаних (специјалне операције) и оружаных садржаја. Уобичајено, сукоб почиње неоружаним садржајима, наставља се (по потреби) оружаным дејствима у којима и даље трају неоружана; неоружана дејства трају непрекидно, док се оружана, ако до њих дође, догађају повремено и ациклично.⁵ Када је реч о сукобу неоружаним средствима, они се, најчешће, воде у комуникативној сфери.

Комуникативну сферу, посматрано не само са војног аспекта, чине измешане цивилне и војне информационе мреже и технологије, са електронским линковима и другим везама које повезују појединце, групе, организације и нације широм планете, омогућујући им да готово непојмљивим брзинама размењују огромне количине најразноврснијих података и информација. На тај начин формира се један нови свет, комуникативна сфера, виртуелни свет кибер-простора. Та сфера се разликује од обичног физичког света материје и енергије, а њоме доминирају знање, електронски импулси и дигитални бројеви. У њој постоји лепеза различитих модалитета сукобљавања, које је тешко класификовати, будући да имају више заједничких карактеристика. Наиме, сукоби се воде у јединственом кибер-простору, уз коришћење јединствене муниције (информације), иако модификоване у складу са условима. Средства за ратовање заснована су на најсавременијим донетима науке и технологије, а разлике између појединих модалитета су суптилне. При томе треба имати у виду да је, условно, *информација свако рејисировано знање које је корисно и ујошребљиво за доношење одлуке*.

Медијски рат. За ратовање је медијска сфера постала занимљива у двадесетом веку, који је обележио снажан развој медија, нарочито електронских. Као што је у свим ратовима долазило до промене стратегије и тактике ратовања у зависности од напретка ратне технике и у медијском рату су се мењали методе, циљеви и тактички поступци.

У Првом светском рату, у првом плану медијског надметања били су новине и телеграф, а знатно мање радио. Од комуникацијских модалитета, које су творци медијских акција користили, најчесталија је била пропаганда. Њено основно обележје било је да убеди, углавном сопствено становништво, у оправданост рата и остварљивост ратних циљева. У историји је остало забележено сатанизовање српског народа у аустроугарској и немачкој штампи. Реч је о логомахији – „рату вербалним средствима“, који почиње увредама.⁶

У Другом светском рату радио и звучни филм су увелико на медијском фронту надмашили новине. Са звучника, постављених на местима на

⁵ Божидар Форца, *Нове форме сукоба*, „Војни информатор“, број 4/2001, стр. 14.

⁶ Логомахија је ефикаснија уколико што више прибегава римама, пошто тада поприма нинтелектуалну очигледност, допирући до оног нивоа ирационалности на који дезинформација увек мора да буде усмерена. Владимир Волков, *Дезинформација, од шројанској коња до иштернеша*, Наш дом – Age d' Homme, Београд – Лозана, 2001, стр. 147–150.

којима је било највише пролазника, ориле су се пропагандне поруке, које некад нису сакривале тежњу њихових аутора да, у првом реду, обману сопствено становништво. Било је то време Гебелса, чија је крилатица да *што ћући поновљена лаж почиње слушаоцима све више да звучи као истина*, постала синоним за пропаганду без икаквих скрупула. Такву пропаганду, вођену у складу са макијавелистичком максимумом да *циљ ојравдава средсво*, аналитичари су после рата назвали црном пропагандом.

У рату против Ирака 1991. године, познатијем као *Пустинска олуја*, војни команданти коалиције, на челу са САД, помно су ограничавали деловање новинара у чију би наклоност и најмање посумњали, иако су се заклињали у слободу медија. Циљ медијског рата који је вођен било је задобијање подршке, пре свега сопственог, али и светског јавног мњења. Информисање је имало крајње селективан карактер, па су до информација долазили само проверени новинари, док је осталима био забрањен приступ свим важнијим ратним збивањима. Гледаоцима је, уз најаву директног преноса, са десетинама секунди закашњења – довољним да се непожељне сцене избаце, сервирана телевизијска слика о рату која је пре личила на пропагандни спот него на ратни извештај. На сликама су доминирали ратни хероји, а жртва као да није ни било.⁷

Док је *Пустинска олуја* обазриво прикривала од гледалаца суровости рата, назив *Милосрдни анђео* за агресију НАТО на СРЈ 1999. године, без преседана у новијој светској историји, откривао је да је основни циљ креатора медијског рата био да манипулисањем информацијама, уз помоћ моћне технике, оправда бруталну примену силе. Пренос слике са лица места (они који дејствују уједно и снимају ефекте свог дејства) у функцији је медијског рата. Циљ таквог информисања је приказивање моћи модерне технике, уверавање гледалаца у оно што је и без тога било очигледно – у сопствену надмоћ и не превише рафинирано упућивање претње појединим чланицама светске заједнице. Међутим, после склапања примирја, извештаји са терена покварили су слику која је у медијима грађена о успешним бомбардовањима војних састава, а лажне мете и довитљиви поступци маскирања показали су да и манипулације могу бити јалове.

Током оружаног сукоба у Ираку 2003. године циљ медијског рата било је оправдавање сопствених жртава, за које се унапред знало да неће бити ни мале ни безначајне. Зато је медијски приказ рата био уверљив, са првих линија, онај који недвосмислено исказује сву његову бруталност рата и не сакрива опасности за животе војника. Тиме су изазивана осећања беса, огорчености и жеље за осветом. Дакле, *подршка – без обзира на жртве! Оружана борба смајра се корисном, али и ојасном. Стоја, није највеће умеће увек победивајући у бишкама – најбоље је победити неирјашеља без борбе.*⁸

⁷ Славољуб Ранђеловић, *Медијски рат*, лист „Војска“, број 614 од 6. новембра 2003, стр. 33.

⁸ Сун Цу, *Умеће ратовања*, Alnari, Mono & Mañana Press, Београд, 2002, стр. 56.

Креатори медијског рата најдоследнији су верници такве филозофије. Јер, победа у медијском рату, у најмању руку, први је корак ка победи и у оружаном борби. Наиме, прецизно усмеравање информације значајно је колико и прецизно усмеравање оружја, што ће нови медији учинити могућим до степена без преседана.⁹ Јер медији, нарочито уколико су подстицани и психолошким дејствима, имају способност да измене слику рата.

Информативни рат. Термин информативни рат у основи означава недовољно уобличен концепт савременог начина сукобљавања у коме информације постају кључни ресурс и представљају главно оружје које супротстављене стране користе за остваривање премоћи и победе у рату, ради остваривања конкретних државних интереса или интереса наднационалних војно-политичких савеза. Поједини стручњаци сматрају да информативни рат обухвата активности које чине садржаје медијског, информатичког и електронског рата. Информативни рат има широку примену на војном плану, али се испољава и у области економије и политике.

Полазећи од чињенице да у информативном рату информација представља стратегијско средство, могу се разликовати три вида ратовања: *борба* за информацију, *зашићена* информације и *рај* путем информације,¹⁰ што би значило: *сазнајти*, *сиречити* другог да дође до сазнања и *навесити* друге да дођу до лажног сазнања. У овом трећем аспекту реч је о дезинформацији и утицају на мишљење и ставове.¹¹

Рат за информацију заснива се на искоришћавању доступних информација без обзира на то да ли потичу из отворених или поверљивих извора. То значи да се могу користити подаци из свих расположивих извора – из медија, штампаних и електронских, са интернета, информације прикупљене прислушкивањем електронских емисија, канала везе, упада у информацијски систем противника, али и добијене класичним обавештајним поступцима. При том, веома је битно да доток информација буде сталан, што подразумева и знатне људске и техничке ресурсе, ради њихове успешне обраде.

Заштита информација, у суштини, представља специфичне мере и поступке којима се неовлашћена лица спречавају да приступе информацијама, које имају изузетан значај за војску, одбрану, или државу уопште. Тај вид ратовања ослања се на безбедност информативних система, односно на функционисање специјалних офанзивних и дефанзивних уређаја. Такође, подразумева и информативне противмере – примену технике намењене сопственој заштити од могућих манипулација информацијама.

Рат путем информација заснива се на успешном познавању медијске борбе, психолошких дејстава и система дезинформисања. Да би тај облик

⁹ Алвин и Хајди Тофлер, *Рај и антирај*, стр. 200.

¹⁰ Француски пуковник Jean-Luc Molinec, *Информативни рај: концепт „свашћарења“*, СМИНФ, Београд, 2000, (интерни материјал – превод специјалног броја часописа „Наоружање“ – L'Armement, број 60, XII/1997–I/1998, Paris).

¹¹ Владимир Волков (Vladimir Volkoff), op. cit., стр. 206.

рата био ефикасан, неопходно је да носиоци активности буду, пре свега, инвентивни и маштовити људи, обдарени великом аналитичком способношћу. Западни војни аналитичари уочили су бројне предности информативног рата, који се по својим карактеристикама може упоредити са герилским стилем борбе. Наиме, када су циљеви јасно одређени, са мало почетних средстава, често се остварују несразмерно већи ефекти. Значајан је и њихов медијски учинак, по правилу појачан ефектом замајца.

Информативни рат за инфериорну страну може бити својеврсно „оружје за одвраћање“, јер уколико нека земља располаже развијенијом инфраструктуром комуникација, утолико је на том плану рањивија. Слабији противник, за само неколико година школовања и уз релативно мала финансијска улагања, може да обучи мање екипе за успешне акције у области информативног рата. Оне могу да пођу у напад из било које земље, па чак и из оне против које се води, а нападути веома тешко може да идентификује нападача. Анонимност, која карактерише тај начин офанзивних дејстава, њиховим носиоцима омогућује и иницијативу у погледу избора времена, места и врсте удара по циљевима противника.

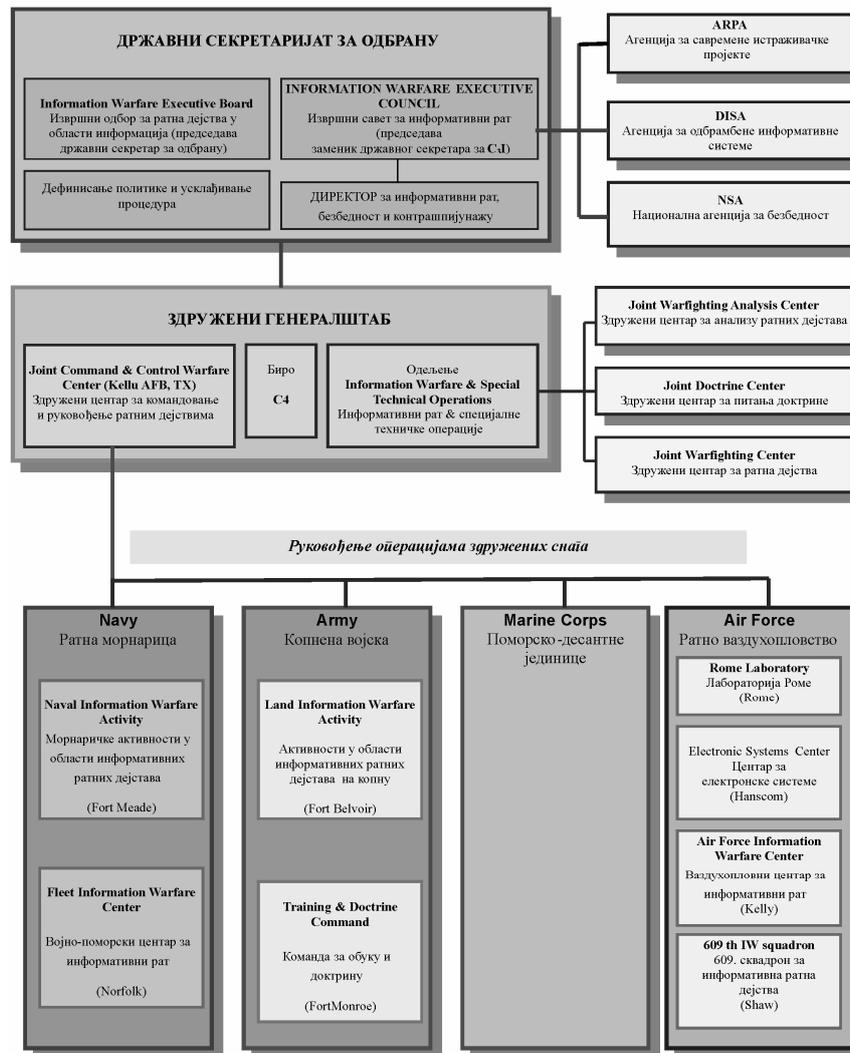
У информативном рату оружане снаге имају значајну улогу, како у разради стратегије, тако и у извођењу читавог спектра офанзивних и дефанзивних дејстава на оперативном и тактичком нивоу. У руковођењу операцијама у информативном ратовању учествују највише институције цивилне власти и представници војне структуре. Значај информативног рата у америчким оружаним снагама показује структура учесника у руковођењу информативним ратом (прилог 1).

Могло би се закључити да је у оквиру националне војне стратегије циљ информативног рата постизање информативне предности унапређивањем и заштитом сопствених информација и информативних система и деструктивним деловањем на информисање и на информативне системе противника. Информативни рат је, дакле, релативно нов, али широк појам, чији је један од видова и модерна дезинформација. Према дефиницији француског Института за проучавање информативног рата информативни рат представља офанзивну и дефанзивну употребу информације и информативних система да би се искористиле, поткупиле, исквариле и уништиле информације и системи информисања противничке стране, истовремено штитећи властите информације и системе.¹²

Информатички рат. Могућности савремених борбених система у основи исходе из наоружања заснованог на информацијама, уместо на обичној ватрене моћи. Данас авион типа Ф–117А само у једном борбеном нападу и лансирајући само једну бомбу може да постигне ефекте за које је бомбардерима Б–17 у Другом светском рату било потребно 4.500 борбених летова или 190 бомби у Вијетнаму.¹³ Максимално прецизно лоцирана и детектована мета и употреба *іамейної* оружја омогућују радикално смањење габарита и тежине убојних средстава, која се користе за неутралисање војних циљева.

¹² Владимир Волков (Vladimir Volkoff), *op. cit.*, стр. 206.

¹³ Алвин и Хајди Тофлер, *op. cit.*, стр. 82.



Шема организовања информативној ратној у САД

ARPA – Advanced Research Projects Agency,
 DISA – Defence Information Systems Agency,
 NSA – National Security Agency

Афирмисани светски произвођачи оружја и борбених система, владајући високом технологијом, у стању су да уграде скривене микроелектронске делове за самоуништење у борбене системе и оружја намењена продаји. Авиони, ракетни лансери, тенкови или ракете – управо у случају да купац постане непријатељ или препрода наоружање непријатељу, могли би одједном, на скривени сигнал активиран у одсудном часу, да откажу послушност и постану гомила неупотребљивог метала, без обзира на количину новца којим су плаћени. Та оружја са уграђеним компонентама довољно „паметним“ да ограниче (или спрече) њихову употребу под унапред одређеним околностима, могла би бити, ако већ нису, наша садашњост.¹⁴

Имају ли се на уму и лабораторијски резултати светских велесила у развоју пројеката војника будућности (на пример, концепт SIPE, The Soldier Integrated Protective Ensemble – интегрисани заштитни комплет војника), јасан је огроман примат информатичке технологије у структурирању будућег бојишта. Наиме, наведена опрема војника (одело које би га штитило од нуклеарног, хемијског и биолошког оружја, са додацима који су „више од одеће“) обезбеђивала би војнику фантастичне могућности: наочаре за ноћно осматрање интегрисане у заштитну кацигу са визиром. Систем за нишањење на дисплеју усмеравао би оружје ка мети у коју војник гледа, а, у случају потребе, уместо нишана на визиру може се укључити и дигитална карта терена са означеном позицијом борца и назначеном путањом његовог даљег кретања.

Дакле, предност у информатичким технологијама могла би бити пресудна за постизање ратних циљева, ма какви да су. Међутим, да би високософистицирани борбени системи правилно и ефикасно функционисали, да би скривени склопови у прави час испунили своју функцију и да војник на непознатом терену, упркос готово свемогућем визиру, не би морао да се ослања на сопствене очи и стару топографску карту, потребни су моћно логистичко обезбеђење, базе података, функционални командни центри и беспрекорне комуникације. Снага оличена у њиховим готово немерљивим могућностима уједно је и Ахилова пета целог система. Наиме, често инфериорна страна у сукобу може своје одбрамбене напоре концентрисати на организовање дејстава којима ће онемогућити или, у преломном моменту, знатно омести противника и једним ударом у рањиво место компромитовати његово готово савршено осмишљен концепт ратовања.

Реч је о дејствима усмереним на имобилисање или деструкцију непријатељевих командно-информационих система, који имају кључну улогу у доношења одлука. То су центри за информатичку подршку команди и штабова, центри веза (комуникација), путем којих се преносе наређења и усмеравају борбена дејства на бојишту и обавештајни центри у којима се прикупљају, обрађују и дистрибуирају обавештајни и други подаци и информације. То могу бити диверзије на било којој од веома осетљивих тача-

¹⁴ Славољуб Ранђеловић, *Информатички рай*, недељник „Војска“, број 615 од 13. новембра 2003, стр. 33.

ка јединственог информатичког система. Друга страна може да користи информатичко оружје (ако поседује сличне системе и развијену технологију) или да блокира информатичке системе користећи се способношћу својих стручњака. Ради остваривања тог циља примењују се достигнућа у области развоја кибернетичке микроелектронске, сензорске и друге технике. Ове могућности могу да се прошире и на употребу класичних метода избацивања противникових кључних ефектива из строја.

Могло би се закључити да *информатички рат*, у основи, *представља сукоб који се води применом оружја и борбених система у којима је урђена врхунска технологија*. Информатички рат, такође, карактерише конкретно дејствовање ради неутралисања или уништења непријатељевих информатичких система и, истовремено, предузимање мера ради обезбеђења сигурног командовања сопственим снагама и њихове потпуне заштите од непријатељевог противдејства.

Информатички рат је нашао место у доктрини ратовања (не само војног) САД и других, пре свега великих и индустријски развијених земаља. Мада још нису сасвим јасно дефинисана начела, стварни појам и потпуна садржина информатичког рата, он је, ипак, постао основа америчке „стратегије ангажовања и ширења“ (*Involvement and Enlargement Strategy*). Амерички политички и војни теоретичари и стратежи су на почетку информатичког рата (1993/1994) имали у виду, углавном, његово офанзивно својство, тј. да америчку предност у савременим технологијама (информатичким, сензорским и другим) искористе за лакши и успешнији пораз противника – за постизање победе у сукобима ниског интензитета са што мање властитих губитака у људству и (или) чак и без употребе војне силе. Међутим, временом су дошли до сазнања да и САД, као једина светска и технолошки супериорна велесила, може да буде угрожена дејствима разних видова информатичког рата. Та угроженост се сагледава и у диверзијама које би биле усмерене на центре из изузетно сложеног, разгранатог и међусобно зависног информатичког (командно-управљачког и другог) система. На основу тих размишљања и сазнања настала је нова „дисциплина“ у америчкој стратегијској мисли – **одбрана од информатичког рата**.¹⁵

„Информатичке операције“ изводе се у два основна вида дејстава, као активне и пасивне. Активна информатичка дејства усмерена су према непријатељу, а пасивна према властитим снагама и средствима. Главни циљеви у „информатичким операцијама“ јесу командно-информациони системи противничких команданата и њихових штабова који помажу у доношења одлука, преношењу наређења и усмеравању борбених дејстава, тј. они системи који су у функцији организовања и вођења операција на бојишту. Главни физички објекти напада су командна места, центри везе и обавештајни центри у којима се прикупљају, обрађују и дистрибуирају подаци – пре свега центри за информатичку подршку команди и штабова у обављању њихових основних функција.

¹⁵ Тодор Мирковић, *Информатички рат у америчкој доктрини*, „Војска“, број 225 од 28. 11. 1996, стр. 10.

Дејства у „информатичким операцијама“, међутим, усмеравају се и према свим другим центрима и објектима, укључујући и сложене експертске системе и системе оружја, који користе информатичке технологије и чији се рад заснива на електронској, оптоелектронској и другој савременој техници. Успешно извођење информатичких операција, како се истиче у америчкој војној штампи, претпоставља супериорност у савременим информатичким технологијама. Међутим, та супериорност само је један од услова за успех борбе на информатичком или дигитализованом бојишту, јер технологија само нуди могућности за постизање неопходне предности на бојишту, а вештина ратовања те могућности експлоатише за постизање победе за најкраће време и са најмање губитака у људству и материјалним средствима.

Успех у предузимању информатичких операција зависи од доброг познавања непријатељевих информатичких (комуникацијских, дигиталних и других) технологија и њихових одлика. С обзиром на то, у концепту „информатичке операције“ посебан значај придаје се обавештајном обезбеђењу и брзини деловања у припремању, планирању и предузимању операција. Предност у временској димензији треба да онемогући и спречи непријатеља да на време дејствује или реагује на кохезиван начин, а властитим снагама да створи услове и време за већу слободу акције, лакше и брже постизање победе.

У припремама и планирању војних операција које се ослањају на информатичке технологије, у извесном смислу мења се редослед ствари и поступака. Главни циљ команданата јесте како да се онеспособе или неутралишу противнички системи за командовање, а да се сачувају све предности на властитој страни. Тако, у припреми својих јединица да се боре на информатичком или дигитализованом бојишту команданти треба најпре да размисле како да онемогуће противничког команданта у ефикасном командовању снагама, па тек тада како да те снаге поразе на бојишту. Познавање комуникацијских, информатичких, дигиталних и сензорских система и уређаја противника представља полазну основу у избору средстава и метода за њихово функционално онеспособљавање.¹⁶

Информационо ратовање. Глобални информациони амбијент, који чине измешане цивилне и војне информационе мреже и технологије, са електронским путањама које повезују појединце, групе, организације и нације широм планете и којима се, брзинама несхватљивим обичном човеку, размењује енормна количина најразноврснијих података и информација, формира један нови виртуелни свет кибер-простора, свет који се разликује од обичног физичког света материје и енергије и у којем владају знање, електронски импулси и дигитални бројеви.

Концепт *информационог ратовања* укорењен је у неспорној чињеници да информације и информационе технологије постају све значајније и

¹⁶ Тодор Мирковић, *Информатичке операције*, недељник „Војска“, број 197 од 16. маја 1996, стр. 10–11.

за националну безбедност генерално и за ратовање посебно. Наиме, суочени са мрежом за пренос војних информација, која је била комплексна и неспособна да испуни задатак, они који су доносили одлуке да би допунили врло често апстрактне, непрецизне информације, користили су информације из уобичајених војних канала.¹⁷ То је указало на значај правилне употребе информатичке технологије. Према концепту информационог ратовања, наступајући конфликти биће окарактерисани као „борба“ над информационим системима, што значи на мрежи. Онај ко буде господарио техникама информационог ратовања имаће велико преимућство у односу на оне друге. Међутим, иако се термин *информационо ратовање* користи вишезначно, обично се фокусира на домене у којима доминирају компјутери и комуникациона инфраструктура. Дакле, под информационим ратовањем подразумевају се *акције предузете да се оствари информациона супериорност најважнијим иновативних информација, процеса базираних на информацијама и информационих система, док се бране сопствене информације, процеси засновани на информацијама и информациони системи.*

Из саме дефиниције произилази да информационо ратовање чине офанзивне и/или дефанзивне акције у или преко информационог амбијента да би се контролисале или експлоатисале те зоне, односно да би се остварила и одржавала контрола информационог амбијента која води до информационе доминације.¹⁸ При томе, контрола значи могућност коришћења амбијента за сопствене потребе и ускраћивање те могућности за противнике, док информациона доминантност може бити дефинисана као супериорност у генерисању, манипулацији и коришћењу информација, при чему информација мора бити посматрана као посебан елемент националне снаге (моћи), зато што информације и технологије информационог доба креирају и изазивају промене најважнијих процеса који се и који ће се одвијати у друштву.

Према томе, информационо ратовање у овом контексту укључује *нефизичке* атакe на информације, информационе процесе и информациону инфраструктуру противника да би се његове информације компромитовале, измениле, оштетиле или уништиле, чиме би се противнику пореметили или прекинули информациони процеси и доношење одлука, уз истовремену заштиту сопствених информација, информационих процеса и информационе инфраструктуре.

Информационо ратовање је врло изазовна форма међудржавне конфронтације у којој нека земља, првенствено њене специјализоване институције усмеравају организоване и хармонизоване неоружане акције ка држави–жртви ради изазивања кризних ситуација, уз истовремено предузимање неопходних мера заштите сопственог амбијента.

Насупрот компјутерском криминалу, који најчешће представља изолован акт који нарушава закон, спровођење информационог рата никада

¹⁷ Мартин ван Кревелд, *Командовање у рату*, ВИНЦ, Београд, 1992, стр. 216.

¹⁸ Слободан Р. Петровић, *op. cit.*, стр. 40.

није случајно или изоловано, а компјутерски криминал могао би бити његова посебна компонента, један од елемената укупног плана напада. Друга значајна компонента коју би земља–агресор могла да користи у оквиру информационог ратовања јесте кибер-тероризам, форма сагласна новом добу која подразумева нарушавање или деструкцију информационе инфраструктуре.¹⁹

Електронски рат. Да би одлуке команданата оперативних и тактичких састава биле целисходне потребно је да у сваком тренутку, пре, а нарочито током битке, имају што више прецизних информација о непријатељу. Захваљујући моћној електроници и развијеним техникама њене примене у непосредним борбеним дејствима, са све већих одстојања могу се уочити положаји и распоред снага и средстава противника. Тиме су отворене могућности да се по њима дејствује и са даљине знатно веће него што то класична средства за осматрање омогућавају, што је, без сумње, било нови револуционаран корак у развоју техника ратовања.

Прва етапа тог развоја започета је седамдесетих година прошлог века развојем и усавршавањем прецизно навођених убојних средстава, која данас са фасцинирајућом тачношћу могу да погоде мету. Наравно, те су мете не само противникови борбени системи и средства и оружја из арсенала за класично ратовање, већ и системи за информисање и командовање или системи за информисање и комуникације. Сигурност поготка постиже се различитим системима навођења и самонавођења (употребом ласера или ИЦ сензора), одговарајућим сигнаlima или тачним координатама унетим у уграђене електронске системе за одређивање путање лета и другим методама разрађеним креативношћу њихових твораца.

Постојање оружја која су у стању да погоде сваки уочени циљ и било коју детектовану мету наводи на закључак да у конвенционалним сукобима кључ за успех у борби чини способност да се ти циљеви виде. Они могу бити уништени једино уколико постоји прецизна информација о њиховом положају на бојишту. Тиме су створени услови за реализацију друге етапе, коју карактерише развој средстава и проналажење начина да се мете са максимално могућом прецизношћу и открију.

Зато се, у земљама које предњаче у новим техникама ратовања, за прикупљање података на бојном пољу и, сходно томе, лоцирање циљева, стручњаци све више ослањају на детекторе. Конструкције за будућност подразумевају комбинацију збира снимака, радара, инфрацрвених детектора и детектора за извиђање који се постављају у свемирском простору, на авионима (AWACS, JSTAR, Rivet Joint, Cobra Bale), и беспилотним летелицама (радари Aegis), као и на копненим уређајима. Ту су и бројне направе на терену (микрофони, локатори), у земљи (као сеизмички детектори) или у води (као плутајући сонари).

Будући да није довољно само открити циљеве, него и онемогућити противника да омета напад на њих, електронски рат обухвата и дејства ко-

¹⁹ Ibid., стр. 42.

јима се комуникације, радарске слике и сигнали или кваре или битно мењају, или сасвим уклањају. Реч је о електронским дејствима, која могу бити активна и пасивна, коришћењем офанзивних средстава за електронско извиђање и противелектронску борбу, широкопојасних ометача, тактичких средстава за електромагнетно извиђање, уређаја за лоцирање учесника у сукобу у електромагнетском спектру, итд.

Специјалне летелице, пројектоване за вођење електронског рата, током борбених дејстава стално присутне у ваздушном простору, имају подељене улоге: док у једној посада прати рад апаратуре која ажурира и дистрибуира непрестано и скоро тренутно присуство евентуалне опасности на релацији земља-ваздух, у другој надгледа извршавање задатака, обрађује ситуацију у ваздушном простору, детектује опасност са земље по циљеве у ваздушном простору и дистрибуира информације о томе. У тим летелицама уграђена је опрема која је повезана са сателитима за снимање финозрнастих фотографија из космоса; прислушкивање страних телефонских разговора; прикупљање радарских снимака територије; откривање страних електронских трансмисија и друге електронике за везу, навигацију и прикупљање метео-података.

Колики је значај електронског ратовања илуструју подаци да су током рата у Заливу, сви борбени авиони (1.600) били опремљени уређајима за самозаштиту. Уз то, употребљено је стотинак авиона специјално намењених за ометање, и исто толико за лансирање противрадарских ракета. Све време трајања борби коришћене су знатне количине уређаја за прислушкивање и електронско извиђање, а више од 10 одсто од укупног броја изведених борбених задатака било је у функцији офанзивног електронског ратовања.²⁰

Неокортикални рат. Група еминентних аутора из Генералштабне школе КоВ САД у Форт Левенворту објавила је у часопису „*Militaru Review*“, у новембру 1994. године, пројекцију америчке војне силе у 21. веку. У једном од написа потврђено је да су у Пентагону разматрани и операционализовани аспекти тзв. неокортикалног рата (*Neocortical Warfare*). Била је то прва званична информација о новој врсти рата.

Према штуром објашњењу, реч је о настојању да се тежиште сукоба пренесе из војне у менталну сферу, у којој се утиче на психу, вољу, осећања и имагинацију људи, како би агресор лакше и једноставније остварио своје „виталне интересе“.

Условно узето, дефиниција тог све модернијег појма могла би да буде: неокортикални рат је сукоб између стране која користи скуп метода за деловање на кору великог мозга не би ли се деформисањем одговарајућих подручја, утицајем на проток енергије у ћелијама и ремећењем њихових функција променио однос човека према урођеном „гласу савести“.²¹ Оме-

²⁰ Славољуб Ранђеловић, *Електронски рат*, „Војска“, број 616 од 20. новембра 2003, стр. 21.

²¹ Светозар Радишић, *Неокортикални рат*, „Војска“, број 618 од 4. децембра 2003, стр. 21. Опширније у: Светозар Радишић, *Неокортикални рат 2*, Војноиздавачки завод, Београд, 2001.

тањем и блокирањем устаљеног рада мозга, изазивањем различитих сензација и наметањем нових критеријума стварају се услови за манипулисање појединцима, групама и народима, ради прихватања одређених идеја, најчешће супротних њиховим стварним интересима. Нападнута страна, (не)свесна је опасности и (не) покушава да опстане у условима опште надмоћи непријатеља. Кључна функција неокортикалног рата је тзв. контрола ума, која треба да помогне политичким олигархијама да лакше владају свет(ин)ом.

За утицање на мозак деструктивне секте примењују различите медитативне технике, па је највећи проблем оних који желе да наметну своју вољу другима – како да привуку „жртве“ у организације где се примењује нека од више стотина врста медитација. Неуропсихијатри и психолози сматрају да су медитанти за време сеанси отворени за неокортикално (ре)програмирање, а још већи проблем јесте што као последице медитација настају физичке и физиолошке промене на мозгу.

У вези са неокортикалним утицајем на људе најједноставнији пример представља пропагирање производа чије је рекламирање забрањено (цигарете, алкохол...). Аутори билборда сматрају да ће се у подсвест потрошача уgravирати „непостојећа“, али ментално препознатљива порука о производу насликаном на периферији паноа.

Неокортикални ефекти игара за децу често су веома видљиви. На пример, светска јавност је обавештена да су се средином децембра 1997. године 732 малишана у Јапану сручила испред ТВ екрана, модрих усана и гушећи се, при емитовању 38. епизоде цртаног филма „Покемон“. Малишани нису издржали ментални шок изазван блесковима светлости (муњама из очију чудовишта по имену Пикачу). Мозак је на серију измена јако осветљених и скоро сасвим мрачних слика реаговао природно: деца су добила вртоглавицу и/или епилептични напад.²²

Закључак

Савремене сукобе карактерише примена различитих неоружаних модалитета радовања. Бројност концепата сукоба у комуникативној сфери, неоружаних форми ратовања у односу на облике примене оружане силе у савременим сукобима, и степен учешћа највиших војних руководилаца у њиховој реализацији, указују на битно измењену структуру снага уједињених у акцији, те на социјалне и константности савремених конфликата. У тим сукобима најчешће се може запазити диспропорција у снагама, информатичкој опремљености и обучености састава за примену модерних технологија у оквиру ратних активности.

Дакле, савремени развој информационих технологија (заступљеност рачунарске технологије у борбеним системима, комплексност савремених управљачких система, зависност других области од информатичких сред-

²² Светозар Радишић, *Неокортикални рат*, „Војска“, број 618, стр. 21.

става, осетљивост информатичке инфраструктуре и зависност војне и економске моћи од информацијског потенцијала) *бијно мења војне сисџеме и конџейџе ојерација у основном облику*. Наиме, у савременим сукобима *преовлађују конџейџи райовања засновани на информацијама, који се реализују у сфери комуникаџије* (у областима медија, односа са јавношћу, информисања, информативног обезбеђења, итд.). С тим у вези може се закључити *да је дошло до порасџа значаја информација за усџех у райу, повећања сџейена уџицаја медија на формирање јавној мишљења и одрџке за решавање сџорних џиџања райом, џе значаја информатичке ојремљеносџи и обученосџи сасџава оружаних снаџа развијених земаља за примену модерних џехнолоџија у склопу райних акџивносџи*.

Литература:

1. Ј. Броновски, *Усџон џовјека*, О. Кершовани, Опатија, 1984.
2. М. Ван Кревелд, *Командовање у райу*, ВИНЦ, Београд, 1992.
3. В. Волков, *Дезинформација, од џројанској коња до инџернета*, Наш дом – Age d’Hотте, Београд – Лозана, 2001.
4. Б. Курмон, Д. Рибникар, *Асиметриџни райови, сукоби јуче и данас, џероризам и нове преџње*, НИЦ „Војска“, Београд, 2003.
5. J.-L. Moliner, *Информативни рай: конџейџи „сваџџарења“*, СМИНФ, Београд, 2000, (интерни материјал – превод специјалног броја часописа „Наоруџање“ – L’Armement, број 60, XII/1997–I/1998, Paris).
6. С. Р. Петровић, *Одбрана у вирџуелном џросџору*, „Војни информатор“, 4/2001.
7. С. Радишић, *Неокорџикални рай 2*, Војноиздавачки завод, Београд, 2001.
8. Сун Цу, *Умеће райовања*, Alpari, Mono & Маџана Press, Београд, 2002.
9. А. и Х. Гофлер, *Рай и антирай*, Паидеиа, Београд, 1998.
10. Б. Форџа, *Нове форме сукоба*, „Војни информатор“, број 4/2001.

Савремене тенденције у области менаџмента људских ресурса

УДК: 005.96

Др Ранко Лојић, потпуковник

Менаџмент људских ресурса, као сажети израз нове филозофије и праксе менаџмента, резултат је убрзаних промена у савременом свету и значаја који се придаје људима и њиховим потенцијалима. Људски ресурси су најзначајнији ресурси организације и према њима се мора исказивати највиши степен пажење и интересовања. Људи, њихов развој, могућности и мотивација, као и начин на који се управља, постају одлучујући фактор конкурентске способности и развоја сваке организације. У чланку је појашњен појам, значај, предмети и циљеви менаџмента људских ресурса. Анализирани су савремени трендови у овој области и указано је на стваралске ситуације менаџменту људских ресурса.

Кључне речи: менаџмент људских ресурса, циљеви, људски потенцијали, стваралске ситуације.

Увод

Управљање људским ресурсима одувек је било предмет интересовања науке и свакодневне људске праксе, као израз нужности која проистиче из групног начина живота и рада. Односи у групи непрестано су се мењали и усавршавали током времена, а заједно са тим променама развијао се и процес управљања људима. Управљање људским ресурсима посебно добија на значају након индустријске револуције. Тржишни услови привређивања посебно афирмишу кадрове, као једине ресурсе у организацији са поливалентном улогом, јер су они креатори нових решења, ствараоци нових вредности и односа и управљачи процесом рада и развоја организације. (Термином „организација“ биће предочена целина, односно место где раде запослени.)

Једна од области управљања која се протеклих година највише развијала јесте област управљања људским ресурсима. Управљање запосленима, као најзначајнијим ресурсима организације, веома је сложен и вишедимензионалан процес. Процес транзиције у којем се налазимо, укључивање у савремене интеграционе процесе и друго, захтевају другачији приступ људима. Традиционални модели управљања људским ресурсима уступају место савременијим, флексибилнијим, практичнијим и хуманијим формама управљања и развоја.

У литератури и свакодневној комуникацији најчешћи називи за менаџмент људских ресурса су: управљање људским ресурсима; менаџмент људских потенцијала; управљање људским потенцијалима; менаџмент кадрова; управљање кадровским потенцијалима и слично. Разлике у називу углавном су термилошке природе и иза сваке од наведених синтагми стоје исти садржаји, исте активности и исти процеси.¹

Појам, значај и основне карактеристике менаџмента људских ресурса

Када је реч о појму *менаџмента људских ресурса*, прво ћемо дефинисати појам менаџмента, затим појам људских ресурса и на крају менаџмент људских ресурса.

Појам „менаџмент“ још увек је недовољно јасан и одређен и поред чињенице да је веома развијен у пракси. Он означава функцију, људе који је врше, друштвени положај и ранг, као и дисциплину и област проучавања. Поред тога што је појмовно неодређен, менаџмент је према Питеру Дракеру (Peter Drucker), пре свега, посебан амерички термин који, тешко може да се преведе на било који други језик, па чак и на британску варијанту енглеског језика. Он дефинише *менаџмент* као „корисно значење које човеку омогућава да први пут окупи продуктивне људе различитих нивоа знања и стручности, да раде заједно у истој организацији“.² Менаџмент је неадекватан термин чак и у америчкој употреби зато што разне друштвене институције, насупрот привредним организацијама, не говоре о менаџменту као о процесу. Војне организације имају командире, а универзитети, владине организације и болнице администраторе. Остале институције имају извршне руководиоце. Реч менаџмент је нејасна и неодређена за наш језик и за нашу праксу и буквално преведена на наш језик значи управљање.

Запослени постају најзначајнији, најскупљи и често најпроблематичнији ресурс у организацији. Појам „људски ресурси“ појављује се седамдесетих година прошлог века у САД и Енглеској, одакле се шири и у друге регионе света. У нашој земљи, као појам, употребљава се од деведесетих година прошлог века. Људски ресурси не означавају само запослене већ и њихове укупне вредности и потенцијале. Под *људским ресурсима* „подразумевају се укупни људски потенцијали у организацији: расположива знања и искуства, употребљиве способности и вештине, могуће идеје и креације, степен мотивисаности и заинтересованости за остваривање организационих циљева и слично“.³

Приступ који је назван „менаџмент људских ресурса“ (human resource management) у теорији се појављује осамдесетих година про-

¹ Ж. Кулић, *Управљање људским потенцијалима*, Радничка штампа, Београд, 2005, стр. 19.

² М. Бабић, Б. Ставрић, *Менаџмент: структура и функције*, КИЗ-Центар, Београд, 1999, стр. 7.

³ Ж. Кулић, *Управљање људским потенцијалима*, Радничка штампа, Београд, 2005, стр. 21.

шлог века. До тада се углавном, говорило о персоналном менаџменту. Иако су многи критичари сматрали да је нови приступ једна велика промена, ипак је то било само поновно размишљање о процесима унутар организације. Данас је потребно размишљати не само о процесима унутар организације већ и изван тих оквира. Организације све мање постају средиште сталног запослења, сопствене сигурности, стварања каријере и средстава за задовољавање својих потреба у вези са послом. Тиме организације постају другачије од оних на које смо навикли. Повећава се значајан раст нестандартних форми запослења: привремено запослени, запослени на одређено време, запослени у својству спољних сарадника или хонорарно запослени, запослени са непуним радним временом и слично. Проучавајући овакав тренд може се констатовати да се појам организације и рада битно разликује од оног на који смо навикли. Због тога су потребни нови модели, нове улоге које ће ове нове путеве учинити мање неизвесним. Политичко друштво ће, такође, морати да спроведе промене.

Значај људских ресурса је све већи и ефективно управљање овим ресурсима је стратешки интерес организације који може да обезбеди конкурентску предност над ривалима. Управљање људским ресурсима је подсистем управљања организацијом који за свако радно место обезбеђује способне и одговорне кадрове и омогућује да сваки појединац и организација у целини остваре максималне пословне циљеве. Под *менаџменшом људских ресурса* подразумевају се „мере и активности које у процесу, односно поступку планирања, регрутовања, селекције, социјализације, обуке и усавршавања, оцењивања перформанси, награђивања, мотивисања, заштите запослених и примењивања равноправних прописа, предузима менаџмент организације, ради обезбеђивања кадрова потребних способности, квалитета и потенцијала и њиховог адекватног оспособљавања и мотивисања за постизање очекиваних резултата и остваривања организационих и личних циљева“.⁴

Менаџмент људских ресурса се непрестано мења и унапређује, чиме се напуштају традиционални модели управљања, уступајући место савременијим, флексибилнијим, практичнијим и хуманијим формама управљања, које карактерише хуманизација производних односа, исказана путем веће мотивације, задовољства и адекватног стимулација.

У развоју теоријске мисли о управљању људским ресурсима јасно се разликују четири периода: период научног менаџмента, период афирмације социјалних фактора, период стратегијског менаџмента и период афирмације јапанског менаџмента (шема 1).⁵

⁴ М. Јовановић-Божинов, Ж. Кулић, Т. Цветковски, *Менаџмент људских ресурса*, Мегатренд универзитет, Београд, 2004, стр. 12.

⁵ А. Price, *Human Resource Management in a Business Context*, Thomson Business Press, 1977, p. 3.



Ушлицај на развој теоријске мисли о ујрављању људским ресурсима

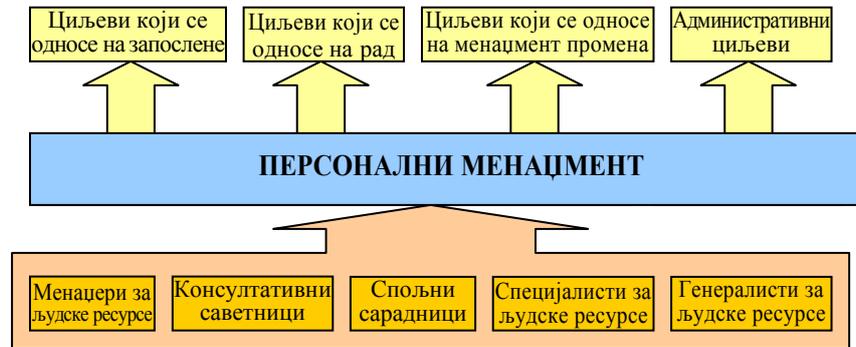
Дефинисањем управљања људским ресурсима односно менаџмента људских ресурса (*human resource management*), бави се велики број домаћих и страних аутора и, углавном, користи се у два различита значења. Једно значење описује активности менаџмента, односно персонални менаџмент, а други термин користи се за означавање одређеног приступа управљању људима, односно менаџмент људских ресурса.⁶

Персонални менаџмент

Активности персоналног менаџмента спроводе организацијске јединице за људске ресурсе које треба да достигну одређене циљеве у име организације, и то: 1) циљеве који се односе на запослене; 2) циљеве који се односе на рад; 3) циљеве који се односе на менаџмент промена, и 4) административне циљеве (шема 2).⁷

⁶ D. Torrington, L. Hall, S. Taylor, *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004, стр. 6.

⁷ *Исто*, стр. 8.



Улога и циљеви персоналног менаџмента

1) *Циљеви који се односе на запослене.* Њихово остваривање подразумева: утврђивање организационих структура и типова уговора под којима ће радити запослени, као и одабир и развој кадрова. Неопходно је запошљавање и задржавање најбоље радне снаге, задржавање нивоа способности запосленог који се тражи и отпуштање оних за које се оцени да више немају улогу у организацији.

2) *Циљеви који се односе на рад.* Специјалисти за људске ресурсе морају водити рачуна о томе да појединци буду мотивисани и посвећени послу. За достизање ових циљева битни су: обучавање и развој, систем награђивања, дисциплина запослених, индивидуално понашање, постизање и задржавање високих радних стандарда, иницијативе запослених и укључивање у развој нових идеја.

3) *Циљеви који се односе на менаџмент промена.* У савременим организацијама промене не настају као последица неког спољашњег утицаја, већ су сталне и покрећу се потребом за иновацијама, као и притисцима окружења. Достизање ових циљева постиже се ангажовањем људи који су способни да покрећу процес промена и запошљавањем агената за промене који утичу на прихватање промена. Ако су запослени учествовали у креирању промена више ће их подржавати.

4) *Административни циљеви.* Ови циљеви подразумевају вођење прецизних података о запосленима, резултатима рада и обучавања, као и пословање у складу са законом и јасно наведеним месечним исплатама за запослене. Неопходно је ускладити порезе и доприносе, праћење здравствене заштите, систем заштите на раду, закључивање колективних уговора са радницима и усклађивање исплата зарада и регулисање радног времена са законском регулативом.

Ови циљеви остварују се запошљавањем људи специјализованих за поједине области менаџмента људских ресурса. Од њих се очекује

да дају правне савете, постигну консултантске договоре и воде рачуна о целокупном односу менаџмента и запослених. Послове из области обучавања и развоја преузимају спољни сарадници, али и стручњаци из области развоја менаџмента унутар организације који су задужени за обучавање. Уместо термина „референт“ или „менаџер“ све чешће се користи термин „консултант“ који има улогу стручњака за обучавање. Уместо да одељење за обуку организује стандардизоване курсеве, линијски менаџери одређују обуку какву желе. Поред специјалиста из тих области у организацијама постоје и људи запослени као генералисти. Они морају имати широко знање из области кадровске политике и одговорни су за спровођење низа кадровских активности, односно покривају читаву кадровску област. Осим тога, генералисти врше одређене активности и у области управљања људским ресурсима, као и у сфери развојне политике. Специјалисти треба да поседују продубљено знање и стручност за обављање сложених послова у области кадровске политике. Пораст величине и сложености организације, пораст броја закона који се односе на кадровске активности и настанак мултинационалних организација, повећавају потребу за међународним кадровским менаџментом који изискује специјализована знања.⁸ Администратори људских ресурса и помоћници који обављају административни посао у вези са кадровима, запослени су на нижим функцијама у организацији.

Менаџмент људских ресурса

У последње две деценије XX века преласком са персоналног менаџмента на менаџмент људских ресурса дошло је до одређених промена о којима су мишљења подељена.

Прво становиште указује на то да је персонални менаџмент усредсређен на радну снагу, док је менаџмент људских ресурса усмерен на ресурсе. Персонални менаџер свој рад усмерава на запослене. Проналазећи их и обучавајући, бави се њиховим проблемима, задовољавајући потребе запослених у вези са послом и бринући о њиховим зарадама. Он се увек налази између менаџмента и запослених.

Менаџмент људских ресурса углавном је усмерен ка потребама менаџмента за обезбеђивањем и ангажовањем људских ресурса (то не морају увек бити запослени). Активности се спроводе са осталим члановима менаџмента који се баве људским ресурсима, а не директно са запосленима, а тежиште је на планирању, надгледању и контроли, а не на посредовању. Разлике између та два приступа приказане су у шеми 3.⁹

⁸ Р. Орлић, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд, 2005, стр. 38.

⁹ D. Torrington, L. Hall, S. Taylor, *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004, стр. 10.



Упоредни преглед персоналног менаџмента и менаџмента људских ресурса

Друго становиште је да су разлике између та два менаџмента веома мале. Према овом становишту менаџмент људских ресурса више даје тежиште на томе шта је урађено за менаџере, него шта су менаџери урадили за запослене, као и да постоји превентивна улога линијских менаџера.

Може се закључити да је менаџмент људских ресурса савремена мутација дугог развоја персоналног менаџмента који је имао шест фаза развоја и да представља седму фазу.

Значај управљања људским ресурсима

Људи својим стручним квалификацијама, квалитетима, специфичностима, улогом и значајем у процесу пословања представљају кадровску основу организације и услов успешности. Њихова специфичност и значај се, поред осталог, огледају у следећем:

– људски ресурси, за разлику од осталих ресурса, могу да ставе у функцију све умне, физичке и друге потенцијале којима располажу;

- људски потенцијали, добро укомпоновани и усмерени у правцу тимског концепта рада, обезбеђују синергијски ефекат, који укупне резултате рада чини већим од појединачно остварених резултата;
- резултати рада појединаца, група, тимова и организације у целини зависе и од понашања и мотивисаности запослених и менаџера;
- једино човек може обликовати визију, пројектовати стратегију, имати идеје, стварати креације, осмишљавати нове производе и слично;
- појединачна знања, способности, квалитети и донети представљају особен и по много чему јединствен потенцијал организације, нарочито ако се добро укомпонују и на прави начин усмере ка остваривању организационих циљева;
- људски ресурси имају дугорочан утицај на пословање организације, поред осталог и због тога што се дејство одређених одлука и промена може годинама одражавати на укупне ефекте пословања;
- однос организације према људским ресурсима има вишеструко дејство економске, социјалне и здравствене природе;
- људски ресурси имају способност самообнављања и развоја, тим пре што се употребом не обезвређују и не смањују, већ потврђују и повећавају;
- људски ресурси су повезани са свим организационим функцијама, јер је њихово остваривање готово незамисливо без укључивања човека и његових умних и других потенцијала;
- улагање у људске ресурсе је исплативије од улагања у било које друге ресурсе, јер без човека и његовог рада нема ни вишка вредности, односно новостворене вредности.¹⁰

Основна улога управљања људским ресурсима јесте усаглашавање броја и структуре људских ресурса са планираним обимом и структуром пословања организације. То је брига о људској компоненти организационе структуре организације. Разликујемо стратегијско и оперативно управљање људским ресурсима.¹¹ Стратегијско управљање заснива се на генералној стратегији организације и на стратегији његових организационих целина, док оперативно управљање разрађује стратегијске планове кадрова.

Развој управљања људским ресурсима, као научне и наставне дисциплине, карактерише фаворизовање хуманистичких циљева и принципа. Савремено поимање управљања људским ресурсима не подразумева само човека који иде на посао да би радио и примао плату, него да би се нешто и питао, односно третира запосленог као субјекат управљања. Управљање људским ресурсима све више постаје колективна активност у којој учествују и менаџери и запослени. Сталне промене окружења, убрзани развој науке и технологије, повећање конкурентности, као и свакодневно суочавање са одређеним тешкоћама и изазовима захтева од менаџмента организације да стално трага за добрим и адекватним решењима.

¹⁰ Ж. Кулић, *Управљање људским потенцијалима*, Радничка штампа, Београд, 2005, стр. 21 и 22.

¹¹ М. Бабић, Б. Ставрић, *Менаџмент: структура и функције*, КИЗ-Центар, Београд, 1999, стр. 7.

Основне *карактеристике* управљања људским ресурсима су:

- запослени се посматрају као средства или капитал у који треба инвестирати обезбеђењем могућности за учење и развој „учеће организације“;
- људски ресурси посматрају се као извор конкурентске предности;
- смањење броја нивоа управљања ради непосредније комуникације између менаџера и запослених;
- децентрализација управљачког процеса, односно пренос дела управљачких ингеренција са виших на ниже нивое управљања;
- партиципација запослених у управљању укључивањем и активнијим учешћем у вршењу управљачких активности;
- стална прилагодљивост управљачког процеса и управљачких активности, како би се нашла прихватљива и одржива решења за захтеве окружења;
- повећање самосталности у раду и одлучивању запослених што их чини задовољнијим и мотивисанијим за рад;
- фаворизовање знања, способности и креативности „што доводи до интелектуализације укупног рада, када мисли и идеје постају гориво економије“¹²;
- окренутост човеку и његовим вредностима као најзначајнијем ресурсу организације;
- опредељеност за остваривање индивидуалних циљева и интереса, а не само организационих, и
- хуманизација производних односа између менаџмента организације и запослених.

Може се закључити да је дошло до великог заокрета у начину вођења и третирања људских ресурса у организацији. Све то даје значај управљању људским ресурсима, а оне који то спроводе ставља пред озбиљне изазове.

Предмет и циљеви управљања људским ресурсима

Проблемом управљања људским ресурсима из домена односа у раду, руковођења, понашања појединаца, кадровске политике и слично, у прошлости се бавио већи број организационих, социолошких, психолошких и других научних дисциплина. Међутим, није постојала научна дисциплина која би се бавила целокупним проблемом управљања људским ресурсима. Непрекидне промене у светској економији, а тиме и у организацијама, наметнуле су потребу за свестранијим изучавањем односа између запослених и менаџмента организације. Истраживање људског рада и управљачког процеса које обављају бројни универзитети, специјализоване научне ин-

¹² Б. Илић, *Савремена политичка економија на прагу 21. века*, Економски факултет, Београд, 1997, стр. 40.

ституције, самостални експерти и научници, довело је до настанка нове научне дисциплине која се бави изучавањем управљања људским ресурсима. Предмет изучавања представљају:

- управљачке активности које обухватају планирање људских ресурса, регрутовање, селекцију и попуну радних места, развој, награђивање, заштиту запослених и слично;
- интерни и екстерни фактори управљања људским ресурсима;
- организационе претпоставке за остваривање функције управљања људским ресурсима, и
- односи између синдиката и менаџмента организације.

Људски фактор је дуго потискиван у други план. Међутим развојем научне мисли о управљању људским ресурсима, људски фактор се третира као најзначајнији ресурс организације. Наука о управљању људским ресурсима изучава савремене трендове менаџмента и развоја људских ресурса.

Општи циљ управљања људским ресурсима јесте успех који остварују запослени. Да би допринео конкурентским предностима организације, менаџмент људских ресурса на стратегијском нивоу остварује следеће циљеве:

- регрутовање и развој потребних људских ресурса, чиме се процењују и задовољавају будуће потребе за људима, као и њихово напредовање, перманентно образовање и развој;
- вредновање запослених за посао који обављају у складу са показаним резултатима, чиме се повећава мотивација и запослени обавезују на остварење постављених циљева, и
- постављање добрих односа у организацији који се могу одржавати партнерским односом између менаџера и запослених.

Ради остваривања наведених циљева менаџери на оперативном нивоу предузимају следеће активности: повећање продуктивности и побољшање квалитета и услуга укључивањем свих запослених.

Менаџмент организације непрекидно трага за прихватљивим решењима која ће задовољити и циљеве организације и индивидуалне циљеве запослених. Циљеви и задаци менаџмента људских ресурса деле се на економске и социјалне.¹³

Најзначајнији *економски* циљеви и задаци су: повећање мотивације за рад и продуктивности; смањење трошкова пословања и рационално коришћење расположивих потенцијала; обезбеђивање конкурентске предности организације; прилагођавање променама и обезбеђивање профита.

Најзначајнији *социјални* циљеви и задаци су: обезбеђивање добрих услова за рад; побољшање материјалног и социјалног положаја; унапређивање индивидуалних потенцијала запослених; изградња добрих међуљудских односа и брига о здрављу запослених.

Циљеви управљања људским ресурсима су променљиви, динамични, међусобно повезани и произилазе из резултата који се желе остварити, од нивоа појединачног радног места до нивоа целе организације. Циљеви се

¹³ Ж. Кулић, *Управљање људским потенцијалима*, Радничка штампа, Београд, 2005, стр. 46.

односе на сваког запосленог и организације у целини и у њиховом дефини-сању треба да учествују не само менаџери него и сви запослени. Само за тако дефинисане циљеве може се очекивати активирање свих расположивих потенцијала за њихово остварење.

Савремене тенденције у области менаџмента људских ресурса

Савремени свет захваћен је убрзаним променама тако што индустријска технологија уступа место информационим технологијама, а традиционални начин организовања увелико се трансформише и прилагођава захтевима XXI века. Све је то изменило концепт, структуру и изглед традиционалне организације. Организације у којима људи раде непрестано се мењају и развијају, стварајући нове трендове и проблеме који захтевају разматрање и решавање. Нови трендови и новонастале околности имају директан утицај и на менаџмент људских ресурса. То су: 1) растућа конкуренција; 2) управљање интернационалним пословима; 3) технолошке иновације; 4) пословање у складу са важећим прописима; 5) синдикално деловање; 6) етичка питања; и 7) најбоља пракса насупрот најбољем уклапању

1) *Растућа конкуренција*. Најзначајнија новина са којом се сусреће менаџмент људских ресурса у савременом окружењу је растућа конкуренција на тржишту рада која снижава цене и утиче на организациону целину за људске ресурсе да укину поједина радна места и да развију нове начине интензивирања самог рада. Уколико се организација одлучи за повећање вредности односно квалитета, а не смањење цена, јавља се потреба за проналажењем и мотивисањем висококвалификованих радника. Без обзира на то да ли се прихватила стратегија „нижих цена“ или „веће вредности“, неопходне су корените промене према запосленима. Суочене са појачаним притиском конкуренције последњих година, организације све чешће прибегавају, поред званичног уговора, и склапању „психолошког уговора“ са запосленима. Он се односи на очекивања, односно шта једна страна добија од друге. Новина је и престанак дугорочног запослења, односно запослења за цео живот.

Деловањем на организационе целине растућа конкуренција повећава притисак на одељење за људске ресурсе да оправда своје постојање. У последње време појачано је интересовање за начине процене доприноса одељења за људске ресурсе остваривању пословних циљева. Они остају и остају само тамо где се покаже да доприносе остваривању вредности.

2) *Управљање интернационалним пословима*. Последица глобализације је пораст броја мултинационалних организација, што захтева већи број запослених стручњака за људске ресурсе који раде у организацијама које поседује и контролише неко из иностранства. Проблеми који се јављају у глобализацији су институционалне и културне разлике. Због тога је неопходно развијати глобалну стандардизацију и успостављати равнотежу глобалних и локалних менаџера за људске ресурсе.

3) *Технолошке иновације*. Информациона технологија, телекомуникације, ласерска апликација и слично непрестано се развија и има директан

утицај на развој и управљање људским ресурсима. Могуће је дефинисати три типа изазова који се постављају пред организационе целине за људске ресурсе, а који су последица поменутог напретка.

Први тип изазова је начин на који организационе целине за људске ресурсе обављају свој посао, и то: коришћење електронске поште и интернета за комуникацију и информисање; коришћење интернета као новог начина за регрутовање; развој интернет-приступа обуци и учењу; коришћење компјутерских база података за похрањивање података о запосленима и писање извештаја; и примена компјутерске технологије на редовне задатке, као што су планирање људских ресурса, администрација у вези са обрачуном зарада, и слично.¹⁴

Други тип изазова које технологија узрокује општим променама у организацији, захтевајући реакцију од стране организационих целина за људске ресурсе, огледа се у потреби регрутовања и селекцији довођења људи различитих способности и квалитета. Стручњаци за људске ресурсе треба да планирају и примене промене технолошког развоја.

Трећи тип на који развој технологије утиче на промену менаџмента људских ресурса је потреба да се пронађу нови начини управљања запосленима који раде на пословима истраживања и развоја ради напретка организације.

4) *Пословање у складу са важећим прописима.* Стручњаци за људске ресурсе морају да прате и поступају у складу са законима и прописима чији је број све већи, а који се односе на области запошљавања, здравствене и социјалне заштите, полне и расне дискриминације, неоснованог отпуштања, права породилца, признавање синдиката и друго. То све доводи до пораста трошкова запошљавања, неспремности отварања нових радних места, али и до веће социјалне сигурности радника.

5) *Синдикално деловање.* За менаџмент људских ресурса битно је да успостави добар и продуктиван однос са синдикатом који ради на побољшању успеха пословања. Синдикати врло често подржавају и доприносе конструктивним иницијативама менаџмента и наводе да приметимо ствари којих иначе не бисмо били свесни.

6) *Етичка питања.* Менаџмент људских ресурса одувек је имао етичку димензију, али се често сусреће и са етичким дилемама карактеристичним за случајеве где постоји конфликт између онога што је у интересу организације и онога што појединци на основу својих етичких принципа сматрају исправним. По питањима људских ресурса организација може бити критикована из етичких разлога, као на пример: избегавање давања одговора о радној организацији; отпуштање запосленог зато што је лошег здравља; игнорисање потреба за променама здравствене сигурности, јер то изискује већа улагања; пружање могућности обуке једнима, а ускраћивање другима; дискриминација на основу старосне доби, и друго. Стручњаци из области људских ресурса морају енергично да се залажу за спој ефикасно-

¹⁴ D. Torrington, L. Hall, S. Taylor, *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004, стр. 20.

сти и правичности и морају да изграде чврст пословни основ за окретање ка етици, отворености и доследности према запосленима.

7) *Најбоља пракса насупрот најбољем уклапању*. Ово гледиште има последице на цело поље менаџмента људских ресурса и односи се на управљање, тренутно најзначајнију теоријску дебату у области људских ресурса. Ово гледиште поставља питање да ли постоји најбољи начин извођења активности које се односе на људске ресурсе, а да је применљив свуда. Део аутора (Wood and Albanese, 1995; Delery and Doty, 1996; Fernie and Mectalf, 1996; Patterson, 1998; Guest, 2000) тврди да постоје одређене праксе људских ресурса, чијом применом се помаже организацији да стекне предност над конкурентима и они су заговорници гледишта „најбоље праксе“.

Праксе људских ресурса спроводе свој позитиван утицај путем: 1) обезбеђивања и побољшавања компетентности запослених; 2) утицаја на њихову мотивацију и посвећеност; 3) планирања посла, тако да се запослени подстакну да дају свој максимум у раду. Позајмљујући елементе теорије очекивања овај модел указује на то да треба да постоје сва три елемента, како би се дошло до најбољег резултата. Позитиван однос запосленог требало би да утиче на ниво резултата организације, као што су низак ниво одсуствовања, *своје* флукутације отказа и упражњена радна места, као и на висок квалитет продуктивности.¹⁵ „Најбоља пракса“ у менаџменту људских ресурса подразумева савремене методе селекције, посвећеност запосленима, перманентно образовање, развој запослених, награђивање и побољшање услова рада.

Гледиште „најбољег уклапања“ настало је педесетих година. У њему се истиче веза између праксе менаџмента људских ресурса и остваривања предности над конкурентима, али и зависност од конкретних околности у свакој организацији. Коначна одлука о оба ова гледишта још није донесена.

Стратешки приступ менаџменту људских ресурса

Све више се заступа став да је конкурентска предност у пословању пре људски потенцијал него доступност капитала или употреба технологија. Квалитет менаџмента људских ресурса пресудно утиче на рад и пословање организације. Једна од најзначајнијих разлика између менаџмента људских ресурса и персоналног менаџмента је стратешки приступ. Људски ресурси морају бити кључни носиоци развоја организације. Стратегија људских ресурса се постепено мењала и развијала. Сматра се да стратегија људских ресурса не мора бити написана, јер је то политички и развојни процес који се формира, а не формулише, и мења у складу са догађајима унутар организације и окружења.

Постоје три теоретска приступа стратегијском менаџменту људских ресурса. То су: 1) универзални приступ; 2) приступ уклапању или могућности, и 3) приступ који се заснива на ресурсима.

¹⁵ Guest, 2000, према: D. Torrington, L. Hall, S. Taylor, *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004, стр. 26.

1) *Универзални ѝрисиџи* заснива се на концепцији менаџмента људских ресурса као „најбоље праксе“. Базиран је на четири циља политике људских ресурса који морају бити постигнути да би се дошло до жељених организационих резултата (шема 4).¹⁶

Шема 4



Циљеви ѝолиџике људских ресурса

Циљеви политике људских ресурса су:

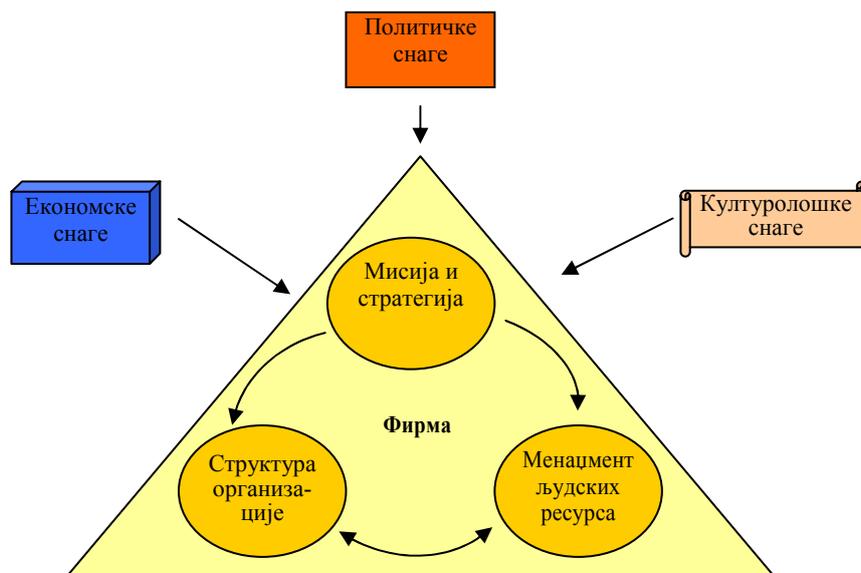
- стратешка интеграција (менаџмент људских ресурса је интегрисан у стратешко планирање);
- посвећеност (запослени се осећају као део организације што показују односом према учинку);
- флексибилност (структура организације је прилагодљива), и
- квалитет (високо квалитетни радници обезбеђују висок квалитет робе и услуга).

2) *Присиџи уклапању или мођућности* заснива се на две основне форме уклапања. Прва подразумева спољашње уклапање (стратегија људских ресурса уклапа се у захтеве организационе (пословне) стратегије), а друга унутрашње уклапање (све активности људских ресурса међусобно се уклапају чинећи једну целину). Подршка овом моделу приказана је на шемама 5 и 6.

¹⁶ D. Guest, *Personnel Management*, 1989, p. 49

На шеми 5 приказан је менаџмент људских ресурса у односу на организациону стратегију и утицај окружења.¹⁷

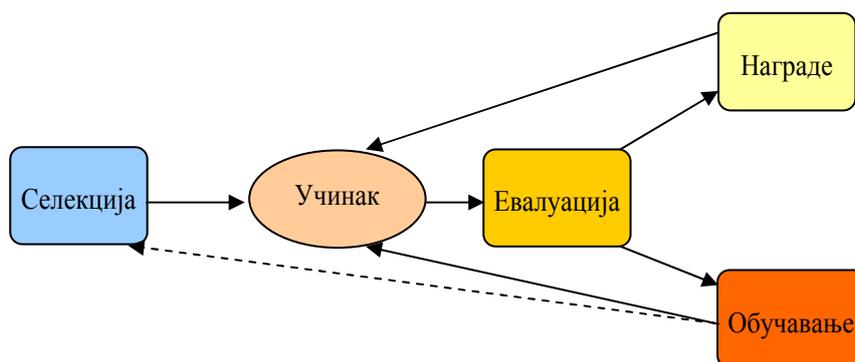
Шема 5



Стратејски менаџмент и утицаји окружења

Издвојене активности менаџмента људских ресурса у оквиру овог модела, и начин на који могу бити уједињене и осмишљене ради подршке стратегији организације, приказане су на шеми 6.

Шема 6



Активности људских ресурса

¹⁷ C. Fombrun, N. M. Tichy and M. A. Devanna, *Strategic Human Resource Management*, 1984, p. 35.

У овом шематском приказу може се запазити оквир у којем су уједињене селекција, евалуација, развој и награђивање, као и њихово узајамно подстицање продуктивности запослених.¹⁸

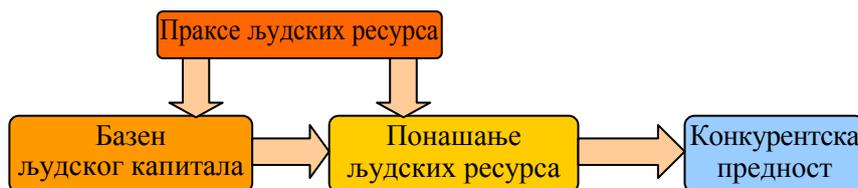
Теоријски приступ уклапању или могућности често је анализиран, истраживан, потврђиван или оспораван, али без обзира на критике које су изношене овај модел још увек постоји.

3) *Приступ који се заснива на ресурсима* заснива се на вези између унутрашњих ресурса, стратегије и учинка. Развојем људског капитала обезбеђује се конкурентска предност. Постоје четири начина на које људски ресурси остварују конкурентску предност. То су:

- ресурс мора имати вредност (спајањем компетенције појединца са захтевима организације процењује се вредност);
- неучесталост ресурса (потешкоће које имају организације у трагању за талентима);
- отежано имитирање ресурса (немогућност конкурената да копирају ресурс);
- ресурс треба да буде незаменљив (људски ресурси не постају дотрајали за разлику од технологије и могу прелазити са једног на друго тржиште).¹⁹

Приступ који се заснива на ресурсима често је посвећен руководиоцима. Однос између људског капитала, праксе људских ресурса и конкурентске предности (шема 7)²⁰ даје концептуалну основу за људске ресурсе као извор конкурентске предности и креирања стратешке способности. Базен људског капитала мора се развијати кроз праксе људских ресурса и омогућити да организација учи брже и ефектније од конкурената, чиме постаје интелигентнија и флексибилнија од својих ривала. Практике људских ресурса морају регрутовати и развијати базен људских ресурса и стварати чврсту конкурентску праксу у самој организацији. Такође, у организацији мора постојати склад између интереса запослених и интереса организације.

Шема 7



Модел људских ресурса као извор конкурентске предности

Организационе целине за људске ресурсе нису у довољној мери укључене у планирање и развој организационе стратегије и стратегије људских ресурса. Колико ће стручњаци за људске ресурсе бити укључени у стратегију људских ресурса зависи од пословног окружења, културе организације, главног извршног руководиоца и од квалитета виших стручњака за

¹⁸ Исио, стр. 41.

¹⁹ D. Torrington, L. Hall, S. Taylor, *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004, стр. 4.

²⁰ Исио, стр. 43.

људске ресурсе. Уколико организациона целина за људске ресурсе жели да има значајан утицај у планирању и развоју организационе стратегије и стратегије људских ресурса мора да:

- образложи активности, везане за људске ресурсе у погледу успеха;
- спроводи активности, најпре као пословни менаџер, а затим као менаџер за људске ресурсе;
- постави линијске менаџере за људске ресурсе;
- концентрише се на пословне приоритете, и
- понуди способности промењивог менаџмента које се могу одмах применити.²¹

Организациона целина за људске ресурсе често је искључена из процеса формирања стратегије, док се стратегија људских ресурса најпре сагледава у процесу имплементације организационих стратегија. Најуспешније организације су оне које имају способност да стратегију брзо спроведу у дело, односно да изврше имплементацију стратегије људских ресурса.

Шема 8



Могући односи између организације и стратегије људских ресурса

²¹ D. Torrington, L. Hall, S. Taylor, *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004, стр. 44.

На шеми 8 приказани су могући односи између организације и стратегије управљања људским ресурсима.²² Те односе карактерише пет различитих модела: модел одвајања (А); модел уклапања (Б); модел дијалога (В); холистички модел (Г); модел заснован на људским ресурсима (Д).

Модел одвајања (А) чест је случај у мањим организацијама и у њему не постоји никаква повезаност између стратегије људских ресурса и организационе стратегије.

Модел уклапања (Б) предвиђа уклапање стратегије људских ресурса у организациону стратегију и запослене види као кључ у имплементацији организационе стратегије. Овај модел заступљен је у организацијама које своје пословне циљеве усмеравају са топ менаџмента на ниже организационе целине, али се и од организационих целина (укључујући и организациону целину за људске ресурсе) очекује да предложи функционалну стратегију која ће омогућити реализацију организационе стратегије.

Модел дијалога (В) укључује узајамну комуникацију и разматра друге могућности организационе стратегије.

Холистички модел (Г) третира људске ресурсе као кључ конкурентске предности за имплементацију организационе стратегије. Према *Бејргу* (Vaighu, 1983) нема стратегије без стратегије људских ресурса.

Модел заснован на људским ресурсима (Д) представља људске потенцијале као кључ конкурентске предности за постизање било које стратегије. Овај модел је одраз стратешке HRM перспективе, која се заснива на ресурсима и сматра се заокретом људских ресурса од имплементатора стратегије до покретачке снаге у формулацији стратегије.

Закључак

Једна од области менаџмента која се протеклих година највише развијала јесте област менаџмента људских ресурса. Професија и пракса менаџмента људских ресурса подвргнуте су значајним променама и редефинисању. Нажалост, у многим системима и организацијама није у довољној мери уочен значај и улога менаџмента људских ресурса, тако да је њихова улога сведена на извршавање уобичајених административних послова везаних за кадрове. Процес транзиције, трансформације и укључивања у међународне интеграције захтева корениту промену у односу на људске ресурсе, као и на начин њиховог управљања.

Да би савремени системи и организације могли да се успешно носе са све већом конкуренцијом и сталним променама, неопходно је омогућити ослобађање креативног потенцијала запослених применом нових принципа у погледу на људски фактор. Мора се фаворизовати знање, способности и креативност, што доводи до интелектуализације укупног рада. Ради тога, потребно је регрутовати, развијати и задржавати људске ресурсе који су високо обучени, мотивисани и предани своме послу.

²² *Исио*, стр. 32.

Управљање људским потенцијалима сматра се кључним за успех сваке организације, а људски ресурси најзначајнијима у организацији. Улагање у њих исплативије је од улагања у било које друге ресурсе.

Менаџмент људских ресурса, као научна дисциплина, усредсређена је на разумевање, предвиђање, усмеравање, мењање, развој и прилагођавање људског понашања и људских потенцијала у организацији, који од запослених захтева посвећеност, самоконтролу, висок степен поверења, професионализам, сталну едукацију и максимално ангажовање.

Литература:

1. М. Бабић, Б. Ставрић, *Менаџмент: структура и функције*, КИЗ-Центар, Београд, 1999.
2. Ф. Бахтијаревевић-Шибер, *Менаџмент људских потенцијала*, Голден маркетинг, Загреб, 1999.
3. С. Fombrun, N. M. Tichy, M. A. Devanna, *Strategic Human Resource Management*, 1984.
4. D. Guest, *Personnel Management*, London, 1989.
5. Б. Илић, *Савремена економска економија на крају 21. века*, Економски факултет, Београд, 1997.
6. М. Јовановић-Божинић, Ж. Кулић, Т. Цветковски, *Менаџмент људских ресурса*, Мегатренд универзитет примењених наука, Београд, 2004.
7. О. Кеничи, *Како размишља стравити: уметности јапанској пословања*, Грмеч – привредни преглед, Београд, 1995.
8. Ж. Кулић, *Управљање људским потенцијалима*, НИП Радничка Штампa, Београд, 2005.
9. Р. Лојић, *Утицај особина личности лидера на избор и стил управљања људским ресурсима*, Докторска дисертација, Мегатренд универзитет, Пожаревац, 2007.
10. Р. Орлић, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд, 2005.
11. Ж. Пржуљ, *Менаџмент људских ресурса*, Институт за развој малих и средњих предузећа, Београд, 2002.
12. А. Price, *Human Resource Management in a Business Context*, Thomson Business Press, 1977.
13. Ј. Стонер, Е. Фриман, Д. Гилберт, *Менаџмент*, Желнид, Београд, 1997.
14. D. Torrington, L. Hall, S. Taylor, *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004.

Систем набавке прехранбених производа

УДК: 338.439.2 : 355.1 (497.11)
658.7 : 355.1 (497.11)

Проф. др *Бранко Тешановић*, пуковник и
мр *Милан Кеџман*, потпуковник

Набавка обухвата низ активности које морају успешно да се спроведу како би се ефикасно остварио постављени циљ. Те активности су: утврђивање асортимана и количине добара која се набављају, дефинисање квалитета, обезбеђење средстава за набавку, одређивање времена набавке и динамике испоруке, просторно одређење, одређивање технологије набавке, анализа тржишта, спровођење политика набавке, избор извора набавке, закључење уговора и реализација уговора и пословне активности.

Кључне речи: *набавке, прехранбени производи, тржиште, логистика Војске, стандарди.*

Увод

Производи се разликују по карактеристикама, па захтевају и различите приступе при набавном процесу, чија ефикасност зависи од познавања тржишта, специфичности производа који се набављају, организације, технологије, критеријума за избор најповољнијег добављача и других релевантних параметара.

Прехранбени производи су перманентно присутни у свакодневном животу, набављају их произвођачи ради прераде, трговци ради препродаје и потрошачи ради задовољења своје основне физиолошке потребе за храном. Њихов промет обавља се на тржишту прехранбених производа који се због своје специфичности, осетљивости и непредвидивости у знатној мери разликује од других.

На основу специфичности тржишта прехранбених производа, значаја и карактеристика прехранбених производа, као и посебности војне организације, њихова набавка на тржишту, за потребе војне организације јесте сложен процес у којем се планирани циљеви могу остварити само ефикасним менаџментом.

Набавка обухвата различите активности, везе и односе, почевши од: планирања, организовања, истраживања тржишта, уговарања, финансирања, па до реализације планова набавки. Те активности праћене су сложеним односима на тржишту, транзиционим проблемима, као и ограниченим ресурсима, чији утрошак директно утиче на функционисање система набавки. Неопходно је свеобухватно сагледати комплетан систем да би се обезбедила целисходна решења, односно елиминисале негативне појаве (непознавање тржишта, дуплирање капацитета, повећање трошкова и сл.) које су последица парцијалних гледишта.

Јавне набавке

Јавне набавке су област од јавног интереса која се односи на набавку производа, вршење услуга, извођење грађевинских и других радова, које набављају (врше) државни органи (влада, министарства, органи државне управе, судови), јавне установе (школе, болнице, музеји) и други јавни субјекти (јавна предузећа), а које се плаћају буџетским средствима. Војска је државна институција за чије функционисање се троше буџетска средства, а набавка добара за њене потребе, у које спадају и прехранбени производи, третира се као јавна набавка.

На основу директиве ЕУ, а са аспекта изузетног значаја јавних набавки за буџетски систем, Министарство финансија Владе Републике Србије покренуло је иницијативу за доношење Закона о јавним набавкама (у даљем тексту *Закон*). По угледу на моделе савремених европских држава и на земље које су у преговорима за приступање ЕУ, 2002. године усвојен је *Закон*.

Законом и подзаконским актима¹ на целовит и јединствен начин уређен је поступак и услови набавки са основним циљем да се обезбеди економично и ефикасно коришћење буџетских средстава и да се подстакне конкурентност и равноправност понуђача у поступцима јавних набавки, које представљају прибављање производа и услуга или уступање извођења радова од стране државних органа, организација, установа или других правних лица, која се у смислу *Закона* сматрају наручиоцима, на начин и под условима прописаним *Законом*.

Наручилац је државни орган, организација, установа или други директни или индиректни корисник буџетских средстава у смислу *Закона* којим се уређује буџетски систем. „Статус наручиоца“ је променљива категорија, што значи да поједини субјекти у процесу организационе, власничке и управљачке трансформације могу изгубити, а други у том истом процесу стећи то својство. Да би се избегле недоумице Влада је *Законом* овлашћена да на предлог министра финансија и економије, сваких шест месеци утврђује списак наручилаца, који се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Набавка прехранбених производа

У савременим токовима производње, промета и потрошње прехранбени производи заузимају веома важно место, првенствено због своје намене. Набављају се свакодневно, због задовољења једне од основних физиолошких потреба човека – исхране.

Набавка прехранбених производа углавном се врши на тржишту. Знатно се разликује од набавке других производа (робе широке потрошње,

¹ – Правилник о поступку отварања понуда и обрасци за вођење записника о отварању понуда („Службени гласник РС“, број 9/2003);

– Правилник о обрасцима за евидентирање података о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 9/2003);

– Одлука о критеријуму за формирање комисије за јавне набавке („Службени гласник РС“, број 25/2003);

– Правилник о додели јавне набавке мале вредности („Службени војни лист“, број 14/2003).

индустријских производа, наоружања и војне опреме и сл.), а њена специфичност првенствено се односи на опште и појединачне карактеристике прехранбених производа.

Тржишне специфичности прехранбених производа

Специфичности прехранбених производа који се јављају на тржишту у великој мери одређују обим, динамика и поступак спровођења набавки. То су:

– прехранбени производи намењени су за исхрану, што значи да је потрошња, а самим тим и набавка, условљена човековом природном потребом за храном;

– временски услови утичу на понуду прехранбених, а посебно пољопривредно-прехранбених производа;

– набавка прехранбених производа је стална и непрекидна, неке производе треба набављати свакодневно (хлеб, млеко), неке у краћим интервалима (месо, свеже воће, поврће), а неке у дужим интервалима (тестенина, уље, шећер);

– потреба за прехранбеним производима је комплексна. Трошење једног производа је, углавном праћено трошењем низа других производа, па потрошач набавља прехранбене производе у асортиману који ће задовољити његове личне потребе (нпр. набавка хлеба праћена је набавком млека, млечних производа, меса и сл.);

– производња и промет прехранбених производа праћена је великим ризиком, зато што су подложни кварењу, калирању и губљењу квалитетних својстава у свим фазама, од производње до потрошње;

– група прехранбених производа из подгрупе пољопривредно-прехранбених производа сезонског су карактера, па временски ритам пољопривредне производње директно утиче на обим, структуру и динамику понуде.

Организација набавке прехранбених производа у Војсци

Основни циљ организовања набавке јесте да у одређеном времену одговори на потребе Војске, уз најмање трошење ресурса. Набавке се организују, мењају и трансформишу у складу са реформама Војске. Сходно полазним основама, промене које се последњих година одвијају у правцу стварања бројно мање, боље опремљене, организоване и ефикасније Војске, подразумевају и промене у систему материјалног обезбеђења. Прелазак са система позадинског обезбеђења (ПоОб) на систем *логистике*, подразумева функционални приступ организовању, где у оквиру функције снабдевања посебно место има организација система набавке.

Набавка прехранбених производа, као и њене промене ради повећања ефикасности и ефективности, може се сагледати кроз степен централизације набавке и анализе, односно поређења, органа и организације набавки у систему ПоОб и систему логистике.

Степен централизације набавке прехранбених производа у Војсци

У војној организацији јављају се дилеме да ли набавку треба вршити централизовано, или је препустити појединим њеним деловима (децентрализовано). Разлог за то је што оба начина набавки имају добре и лоше карактеристике. Углавном, предности једног начина су надостаци другог, и обрнуто. Због тога организовање набавки захтева аналитички приступ и тражење решења у складу са величином војног система, његовим подсистемима, ширином асортимана производа, вредностима и другим факторима који утичу на систем логистике Војске.

Војна организација је пројектована на принципима субординације и једностарешинства, набавке организоване централизовано су адекватније и пружају низ предности, као што су: јединствен приступ Војске на тржишту, лакше, потпуније и квалитетније истраживање тржишта, постизање повољних услова набавке, а нарочито нижих цена, смањење трошкова који се јављају у процесу спровођења набавки, примена јединствених критеријума при избору најповољнијег снабдевача, набавка производа истог нивоа квалитета, повољни услови за обезбеђење квалитетног кадра (економисти, правници, технолози), боља техничка опремљеност набавних органа, пре свега у погледу информатичке подршке, ефикасније праћење рада набавних органа, контрола утрошка буџетских средстава и могућности сужавања простора за корупцију, дугорочно повезивање Војске са снабдевачима путем уговора закључених на стратегијском нивоу, обезбеђење континуитета у снабдевању и успостављање стабилних односа.

И поред наведених предности не може се занемарити децентрализовани начин набавки који елиминисава инертност, спорост у реаговању и нефлексибилност, и омогућава брзо реаговање на промене на тржишту и сл.

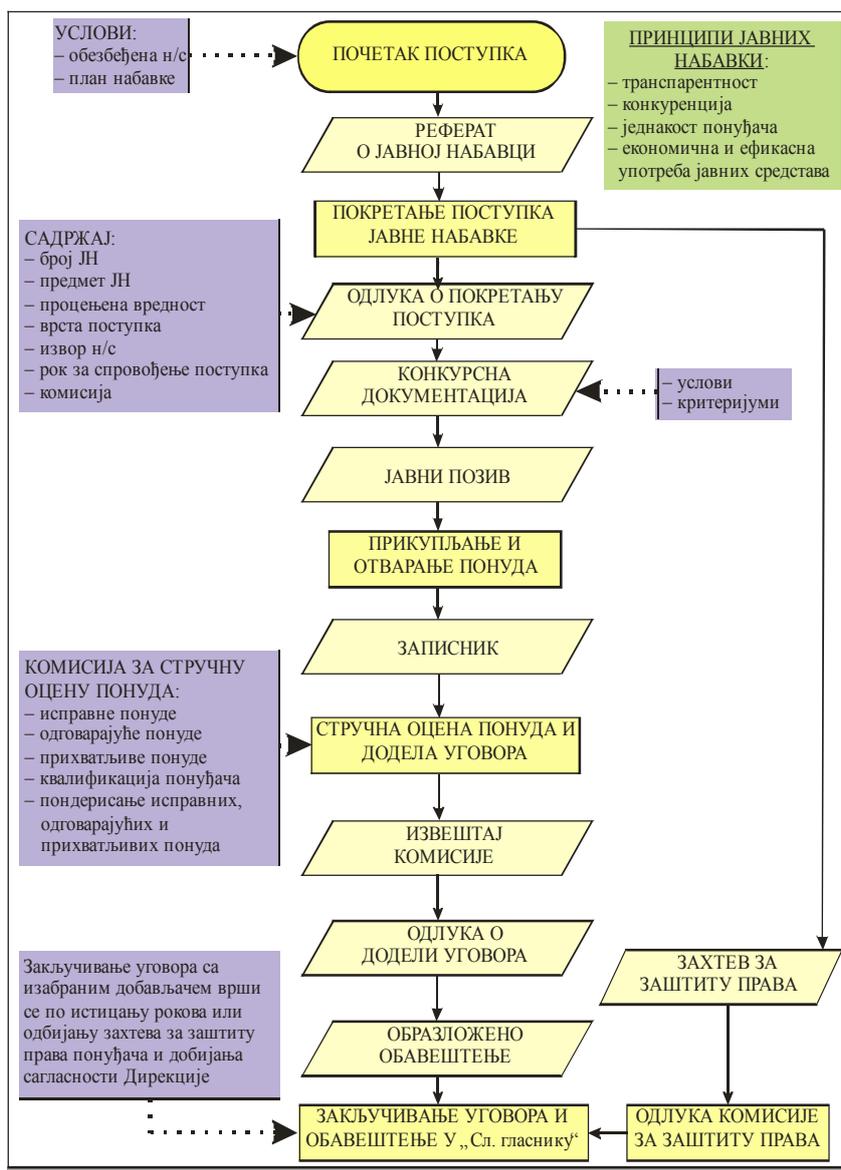
Ради елиминисања недостатака централизованог, односно децентрализованог начина набавки настао је **комбиновани начин набавки**. Њиме се комбинују предности централизованог и децентрализованог начина, чиме се негативности једног и другог свде на минимум.

Орјани и орјанизација набавке прехранбених производа у систему логистике

Ослањајући се на економске и привредне потенцијале државе логистика Војске се темељи на функционалном приступу организовања, чији су основни принципи ефикасност и ефективност.

Функција снабдевања, као једна од основних функција логистике подразумева прибављање покретних ствари и њихову дистрибуцију од произвођача до крајњег корисника. Ради задовољења опште потребе људства – исхране, у оквиру функције снабдевања, организује се и спроводи снабдевање Војске прехранбеним производима, углавном централизованим набавкама (око 90% вредности прехранбених производа). Централизоване набавке врши Управа за снабдевање Сектора за материјалне ресурсе Министарства одбране (у даљем тексту УСн).

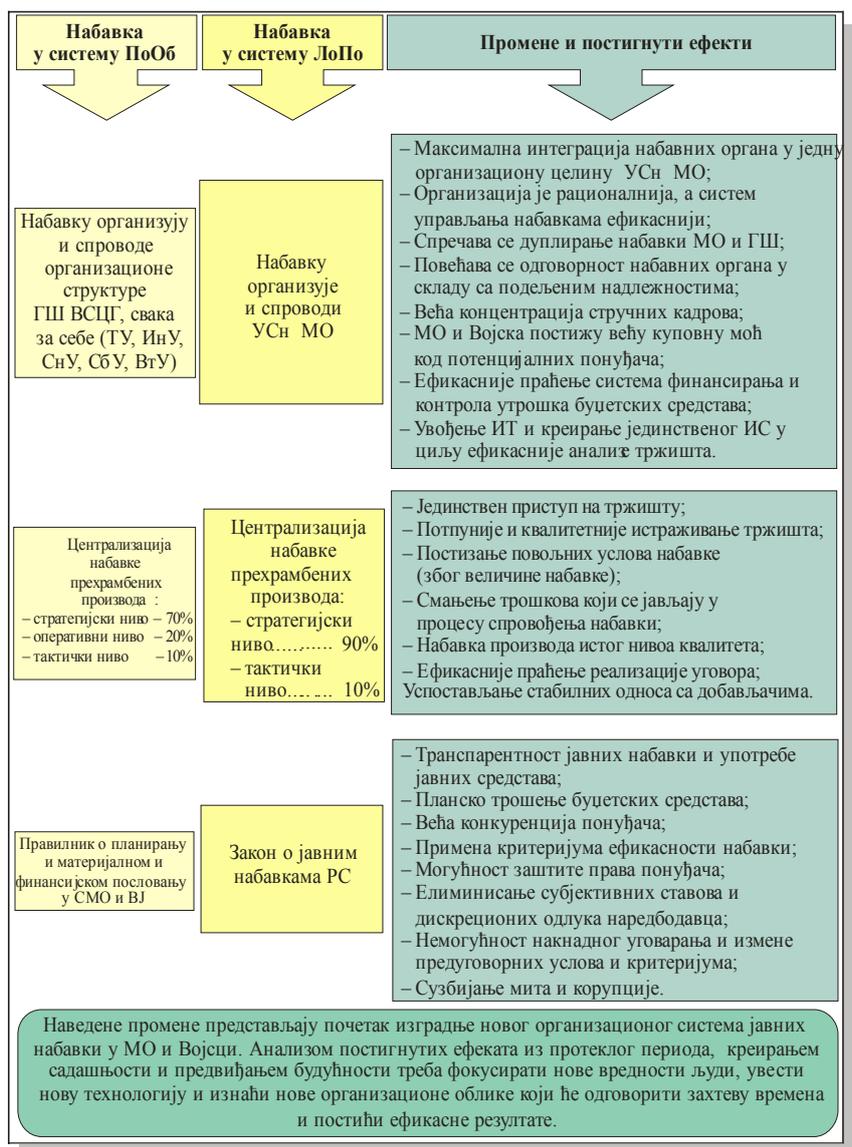
Набавку прехранбених производа покреће плански орган – носилац планирања, у складу са одобреним новчаним средствима, писменим захтевом за набавку (реферат за набавку), на основу којег начелник УСн доноси одлуку о набавци.



Слика 1 – Посејуиак јавне набавке

Упоредном анализом набавке прехранбених производа у систему ПоОб и систему логистике Војске уочен је низ промена које су усмерене на елиминисање слабости постојећих система и стварање нових организационих решења за ефикасно спровођење набавне функције.

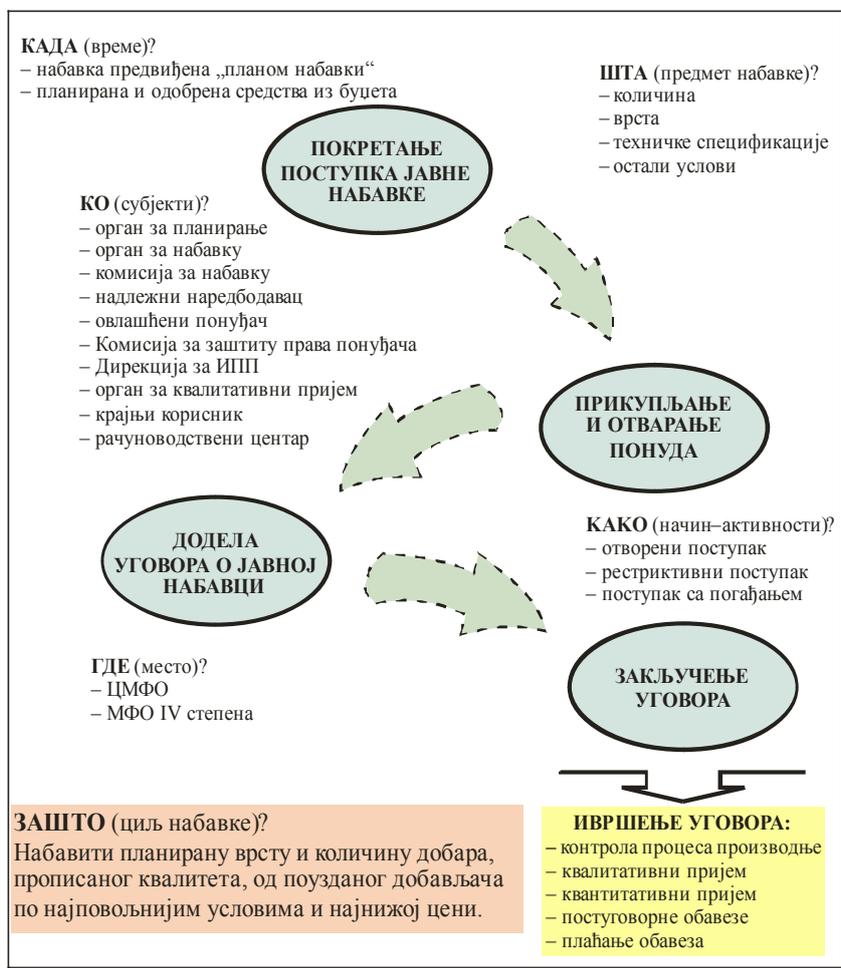
Промене и њихов ефекат приказане су на слици 2.



Слика 2 – Анализа набавке прехранбених производа у систему ПоОб и систему логистике

Технологија јавних набавки прехрамбених производа

Набавни органи упознају се са плановима, технологијом и постављеним циљевима и мотивишу се за одговорно и професионално обављање постављених задатака. Технологија набавке прехрамбених производа је сложен процес у којем учествује више субјеката и који се спроводи по одређеној законској процедури и правилима, континуирано, од момента покретања поступка јавне набавке (израда одлуке о покретању поступка, израда конкурсне документације, оглашавање јавног позива), преко прикупљања, отварања и стручне оцене понуда, избора најповољнијег понуђача, доделе и закључења уговора, па све до његове реализације. Системски приступ технологији набавке прехрамбених производа приказан је на слици 3.

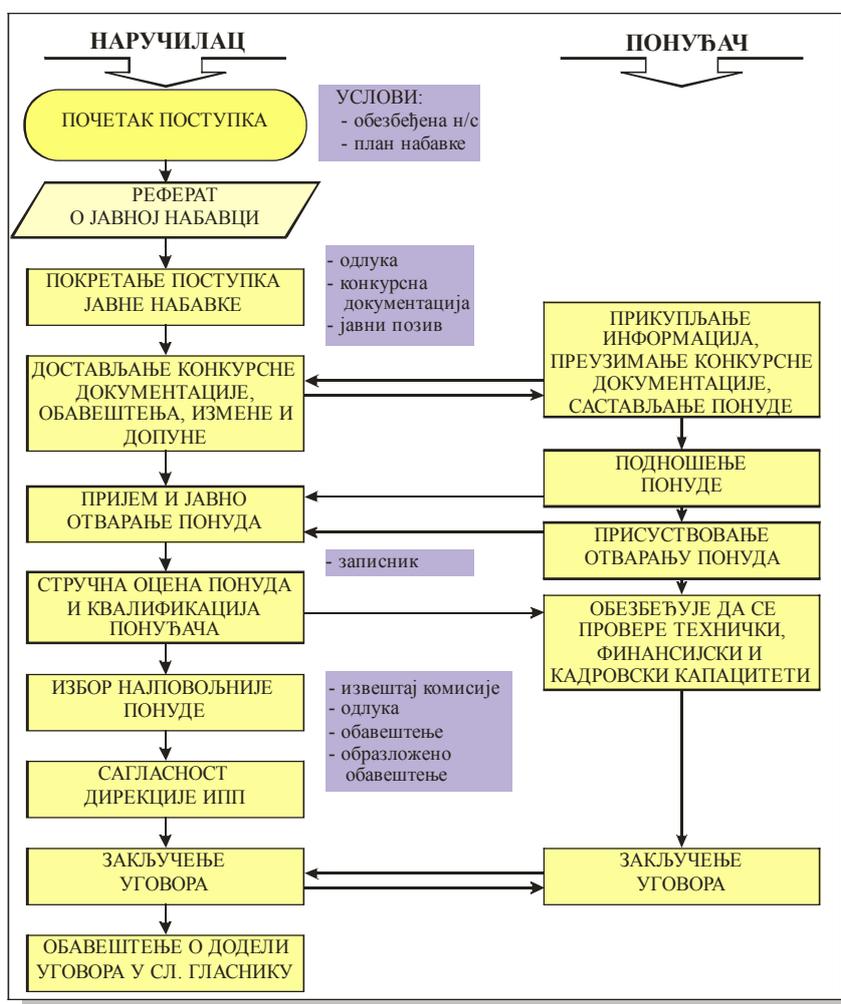


Слика 3 – Технологија јавних набавки

Набавка прехранбених производа углавном се врши у отвореном поступку, али и у рестриктивном поступку и поступку са погађањем.

Отворени поступак представља правило за доделу уговора, у којем сва лица која имају интерес за добијање уговора о јавној набавци могу доставити своје понуде у складу са претходно дефинисаним захтевима наручиоца. Он обезбеђује поштовање основних начела и принципа *Закона*. Набавка је јавна и доступна свим заинтересованим понуђачима. На такав начин обезбеђује се конкуренција и међусобно такмичење понуђача за доделу уговора, чиме се постиже већа ефикасност и ефективност.

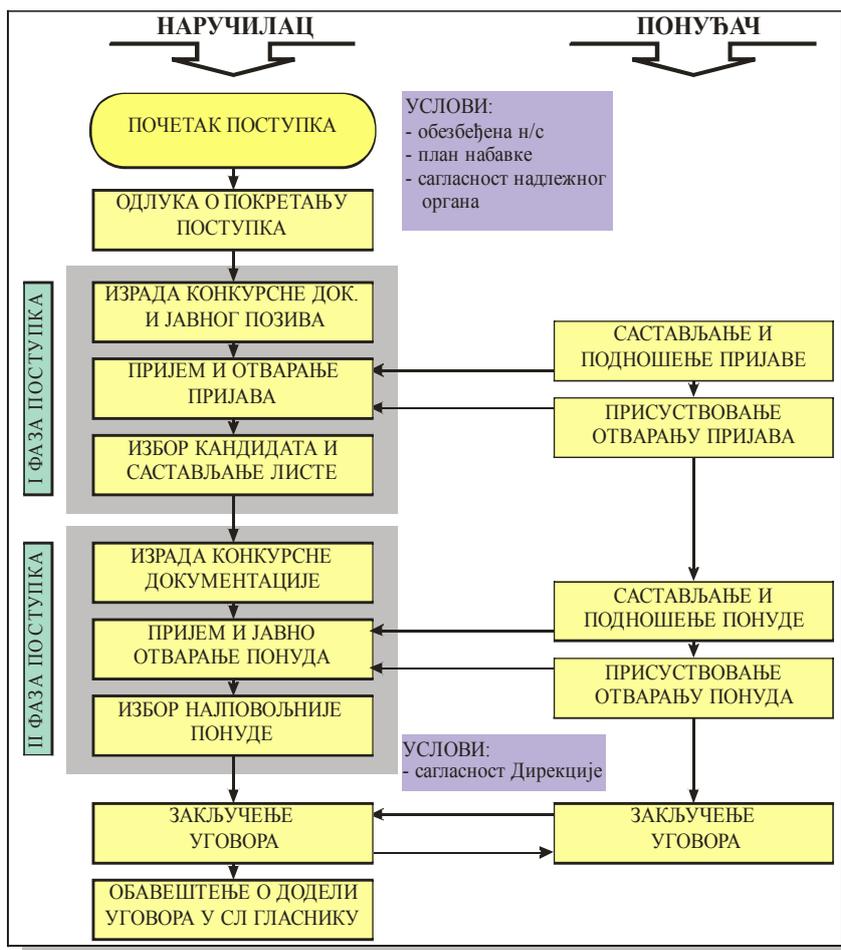
Од момента доношења одлуке о покретању поступка, до момента доделе и закључења уговора, непрекидно се спроводе законом предвиђене активности (слика 4).



Слика 4 – Отворени поступак

Рестриктивни поступак (слика 5) јесте поступак у којем се додела уговора о јавној набавци врши у две фазе:

- I фаза – наручилац признаје квалификацију понуђачима на основу претходно одређених квалификационих захтева, и
- II фаза – позива све кандидате којима је призната квалификација да дају понуде.



Слика 5 – Рестриктивни поступак

Рестриктивни поступак јавне набавке спроводи се изузетно, када су за то испуњени услови типа: сложена набавка коју може реализовати мали број понуђача; набавка се не може унапред планирати са становишта обима и времена.

У I фази рестриктивног поступка формира се конкурсна документација, тако да у другој фази једини критеријум за избор најповољније понуде буде најнижа цена.

Понуђачима који испуне све квалификационе захтеве може се признати квалификација за период до три године. Таквим поступком ствара се затворена листа кандидата чиме се умањује конкуренција и транспарентност поступка јавних набавки. Због наведеног нарушавања начела и принципа јавних набавки *Законом* је регулисано да је наручилац дужан да пре објављивања јавног позива за I фазу рестриктивног поступка прибави позитивно мишљење од надлежних органа.² При набавци прехранбених производа овај поступак се ретко примењује.

Поступак са погађањем јесте поступак у којем се може доделити уговор о јавној набавци само у посебним случајевима који су одређени *Законом*, а може бити:

- поступак са погађањем без претходног објављивања (*слика б*) и
- поступак са погађањем после претходног објављивања.

Поступак са погађањем, без претходног објављивања, спроводи се по добијању позитивног мишљења надлежних органа³, само у следећим случајевима:

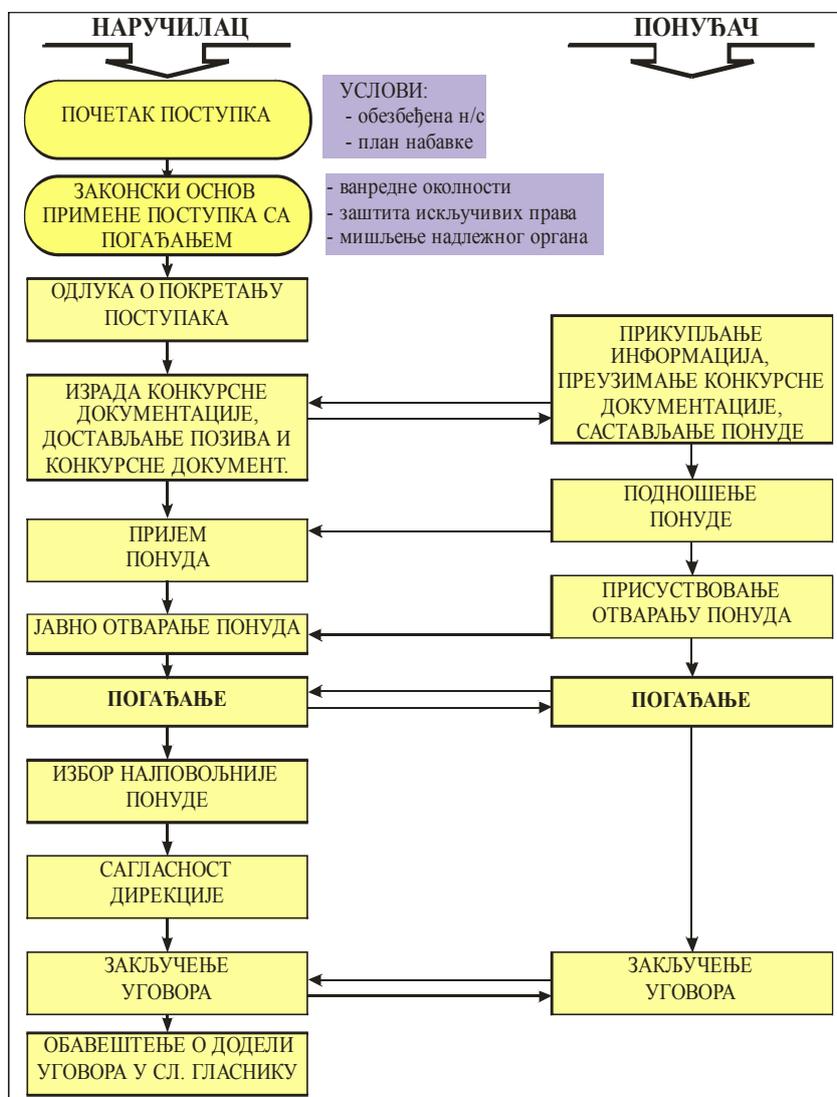
- када због објективних разлога или због разлога који су у вези са заштитом искључивих права, набавку могу испунити само одређени испоручиоци добара, и
- када се, због ванредних околности и непредвидивих догађаја, не може спровести отворени и рестриктивни поступак, у складу са прописаним роковима.

Поступак са погађањем, после претходног објављивања, може се спровести након неуспешно спроведеног отвореног или рестриктивног поступка:

- када у отвореном или рестриктивном поступку уопште није било понуда (може се покренути нови поступак – поступак са погађањем за који ће се претходно објавити јавни позив и одредити рок за пријем понуда),
- када су у отвореном или рестриктивном поступку све понуде неодговарајуће или неприхватљиве, под условом да се садржина расписане конкурсне документације у основи не мења (у том случају може се прихватити нека од таквих понуда или се могу одбити све понуде). Уколико се одбију све понуде, може се покренути нови поступак – поступак са погађањем за који се не мора објављивати нови позив, ако се позову сви понуђачи из претходно спроведеног неуспелог поступка. Међутим, уколико се у нови поступак са погађањем не укључе сви понуђачи из претходно спроведеног неуспелог поступка или ако се у поступак желе укључити нови понуђачи мора се објавити јавни позив и одредити рок за пријем понуда. Пракса је показала да у овом случају наручилац често греша и спроводи поступак са погађањем без претходног објављивања, иако за то нису испуњени услови.

² У члану 22. став 3. Закона, регулисано је да пре објављивања конкурса за прву фазу рестриктивног поступка, наручилац прибавља мишљење Управе за јавне набавке МФ Владе РС, „Службени гласник РС“ број 39/2002.

³ Члан 23. став 2. Закона, „Службени војни лист“, број 39/2002.



Слика 6 – Поступак са погађањем без прелиминарне објављивања

Доделу уговора у поступку са погађањем због низа специфичности којима се доводе у питање принципи *Закона*, треба скоро потпуно игнорисати и примењивати у „крајњој нужди“. Ипак, ако су испуњени услови и додела уговора се спроводи у поступку са погађањем, набавни органи морају се припремити и према свим понуђачима бити исти. Припремом стратегије погађања наручилац дефинише елементе о којима ће вршити погађање, обим погађања, начин спровођења, поступак погађања, редослед учесника и др.

У поступку са погађањем наручилац мора од понуђача обезбедити и у погађањима постићи тражени квалитет предметних добара, као и цену која не може бити већа од тржишне.

Без обзира на врсту поступка, управљање процесом доделе уговора јавне набавке може се сагледати анализирањем следећих фаза:

- покретање поступка јавних набавки,
- прикупљање и отварање понуда,
- додела уговора о јавној набавци,
- закључивање уговора.
- постуговорне радње и реализација уговора.

Слабости постојеће организације и могућности унапређења набавки прехрамбених производа у Војсци

Транзиционе промене у Србији, које се интензивно спроводе ради приближавања европским стандардима, обухватају реформу и контролу трошења јавних средстава од стране државних органа и организација.

Доношењем *Закона* уређује се систем јавних набавки. Стварају се законски оквири којима се обезбеђује економичност, ефикасност и транспарентност употребе јавних средстава, подстицање конкурентности и равноправности понуђача, као и њихова правна заштита. Сви поступци за доделу уговора о јавној набавци постају отворени, како за учесника, тако и за целокупну јавност. То омогућава да наручилац буде двоструко контролисан: прво, од учесника у поступку јавне набавке у смислу заштите права понуђача и друго, од јавности која може да реагује на евентуалне нерегуларности.

Оваква законска регулатива довела је до позитивних промена, као што су: наручиоци постају много савеснији и опрезнији, створена је могућност да се многи понуђачи који су до сада остајали без права на доделу уговора о јавној набавци укључе и добију вредне послове, а постојање конкуренције доводи до пада цена у конкретним набавкама.

Неусклађеност *Закона* са специфичностима војне организације, као и нове транзиционе промене, проузроковале су низ дилема, слабости и недостатака у раду набавних органа. Због тога је Министарство одбране (МО), на основу става Правне управе МО и Дирекције за имовинско-правне послове Секретаријата МО, донело Правилник о јавним набавкама у МО и Војсци⁴ који је 2005. године ступио на снагу и по којем се од тада врше јавне набавке у МО и Војсци.

Правилником о јавним набавкама у МО и Војсци преузета су сва начела, принципи и врсте поступка из *Закона*. Због превазилажења потешкоћа на које се наилазило у поступку јавних набавки, поједине одредбе *Закона* су ипак измењене и прилагођене специфичностима организације МО и Војске (*табела 1*).

Доношењем Правилника обезбеђено је да сви наручиоци у МО и Војсци поступају на јединствен начин у спровођењу поступка јавне набавке.

⁴ „Службени војни лист“, број 17/05.

Табела 1

Основна разлика између Правилника и Закона

Закон о јавним набавкама РС	Правилник о јавним набавкама у МО	Разлог за настале промене
Сагласност за поступак са погађањем даје УЈН МФ Владе РС	Сагласност за поступак са погађањем даје министар одбране	Хитност јавних набавки
Поступак јавне набавке може почети ако су обезбеђена буџетска средства за плаћање	Ако није донет ГПЗРП поступак јавне набавке може почети само до износа средстава која су планирана у претходној години	Због кашњења у усвајању буџета долази до нарушавања континуитета јавних набавки, тј. снабдевања Војске
Рок за подношење понуде: – отворени поступак... 40 дана, – рестрик. поступак ... 25 дана, – поступак са пог..... 25 дана	Рок за подношење понуде: – отворени поступак... 20 дана, – рестрик. поступак.... 20 дана, – поступак са пог..... 20 дана	Ефикасност спровођења поступка доделе уговора о јавној набавци
Уговор се може доделити једном понуђачу	Уговор се може доделити већем броју понуђача под истим условима јавне набавке	Сигурност у снабдевању
Другостепени орган за заштиту права понуђача је Комисија за заштиту права понуђача Владе РС	Другостепени орган за заштиту права понуђача је Комисија коју формира помоћник МО за материјалне ресурсе	Брзина и ефикасност решавања захтева за заштиту права понуђача
Основни циљ: повећање ефикасности и ефективности јавних набавки у МО и ВС		

Реформа набавки у МО и Војсци јесте процес у којем се, анализом постојећих организационих решења и постигнутих резултата, уочавају слабости и недостаци постојећег система, предузимају мере, примењују нове законске регулативе, уводе информационе технологије и изналазе нова организациона решења, са основним циљем да се повећа ефикасност јавних набавки.

Слабости и недостаци постојеће организације

Систем јавних набавки у Војсци уопште, као и јавне набавке прехранбених производа посебно, у протеклом периоду (без обзира на то да ли се набавка спроводила по *Закону* или по *Правилнику*) показао је низ слабости и недостатака у начину спровођења важећих законских одредби, организационим решењима, кадровској структури и финансијским токовима, што су, углавном, последице новонастале транзиционе ситуације, а манифестују се као:

1. Неусклађеност усвајања буџета и доношења годишњих планова задатака расхода и прихода (ГПЗРП) са покретањем поступка јавних набавки прехранбених производа за наредну годину. Набавка прехранбених производа за потребе Војске организује се и спроводи за једну календарску годину (од 01. 01 до 31. 12). То значи да се, ради одржавања континуитета у снабдевању, првенствено, ванскладишним прехранбеним

производима, поступак јавне набавке и додела уговора мора спровести до краја децембра текуће године, за наредну годину. Проблем се јавља у испуњењу услова за почетак поступка јавних набавки, пошто због неблаговременог усвајања буџета и планирања ГПЗРП нису одобрена новчана средства. Пракса је показала да је за спровођење отвореног поступка и доделу уговора потребно 60 до 90 дана, што значи да би поступак јавне набавке требало покренути до краја септембра, како би се уговори доделили и закључили са потенцијалним добављачима до краја децембра текуће године, за наредну годину. Сходно томе, буџет и ГПЗРП би за наредну годину требало усвојити до краја септембра текуће године. Анализом важећих законских регулатива очигледна је временска неусклађеност између рокова за усвајање буџета, односно ГПЗРП и могућности спровођења отвореног поступка јавне набавке и доделе уговора до краја децембра текуће године, за наредну годину.

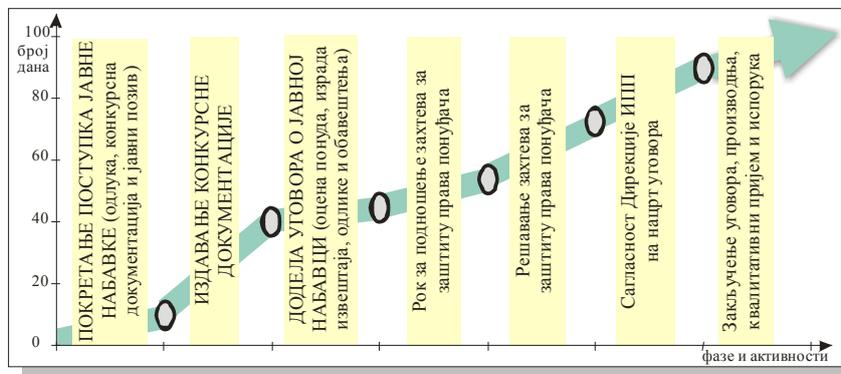
Решење проблема, насталог неблаговременим доношењем ГПЗРП, којим ће се обезбедити континуитет у снабдевању између две календарске године, пре свега са ванскладишним прехрамбеним производима, треба тражити у: а) могућностима привременог финансирања набавки за прво тромесечје наредне године, или б) могућностима финансирања набавки ванскладишних прехрамбених производа до износа средстава која су планирана у претходној години.

2. Нереални захтеви „тактичког носиоца“. Они се огледају у процени вредности јавне набавке, планираној динамици испоруке и планираним количинама предмета јавне набавке.

Процену вредности предмета јавне набавке плански органи, углавном, обављају на основу цена предметног производа из претходне буџетске године. Код прехрамбених производа, нарочито оних који су сезонског карактера, осцилација цена на тржишту је велика и непредвидива. Стога набавни органи често не могу у поступку доделе уговора постићи планску цену, што се негативно одражава на реализацију плана набавки. Решење је у континуираном праћењу понуде и тражње (готових производа, сировина и сл.) и анализи домаћег и светског тржишта, како би на основу стварних показатеља процењену вредност што више приближили тржишној.

Динамика испоруке, коју „тактички носилац“ поставља као услов, често је нереална и није усклађена са временом које је потребно од тренутка подношења реферата за набавку, до испоруке првих количина крајњем примаоцу. Често се постављају кратки рокови или се користе термини „хитно“ и „одмах“, чиме се набавни органи доводе у позицију да набавку врше по тзв. скраћеним поступцима, чије спровођење умногоме нарушава основне принципе јавних набавки.

Време потребно за спровођење отвореног поступка, закључење уговора, производња уговорених производа, квалитативни пријем и испорука до крајњег потрошача треба да буду основни елементи на основу којих ће се дефинисати рок испоруке (слика 7).



Слика 7 – Време од подношења реферата до момента прве испоруке

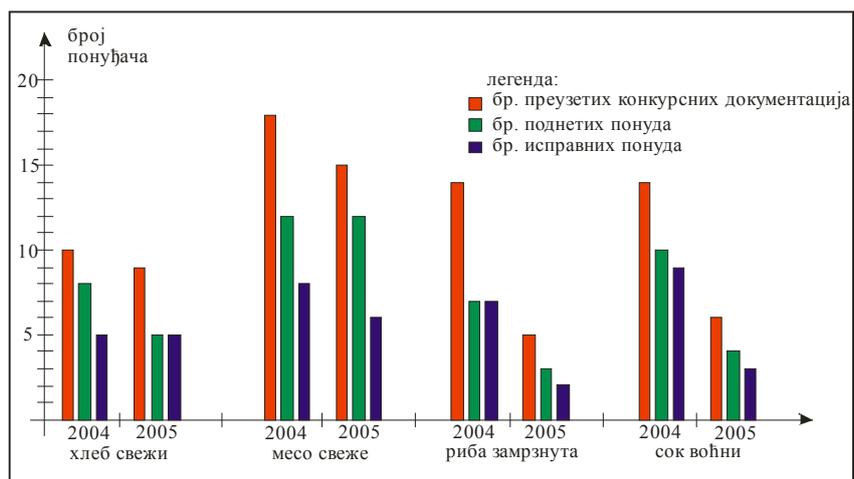
Постављањем нереалних рокова унапред се одређују услови који се не могу испунити, због чега велики број понуђача одустаје од учествовања у поступку јавне набавке и тако смањује конкуренцију која је један од основних услова за ефикасност и ефективност јавне набавке. Нереални рокови могу се оценити као намера наручиоца да прилагођава услове из конкурсне документације одређеном понуђачу, који је већ произвео предметне производе и може их испоручити одмах по закључењу уговора.

Планиране количине прехранбених производа углавном су оријентирне и могу се мењати уз сагласност уговорних страна. Уколико су уговорене мање количине од потребних, могу се уговорити допунске количине у висини од 25% вредности закључених уговора. Проблем се јавља када, због одређених околности, крајњи корисници не врше требовање у складу са уговореним потребама. У том случају код продаваца се појављује вишак уговорених производа који нарушавају купопродајне односе.

3. Неусклађеност норми квалитета са променама на тржишту и новим технологијама, што се односи пре свега, на стандарде одбране, произвођачке спецификације и друге прописе које доносе надлежне институције у МО и Војсци. Промене на тржишту, као и увођења новина у технологију процеса производње хране, захтевају непрекидно мењање, усклађивање и прилагођавање свих стандарда, норми и прописа новим трендовима. Код норми квалитета које доноси МО и Војска те промене су успорене, што ствара потешкоће при дефинисању предмета јавне набавке и његових квалитативних особина. Неусклађеност тачног назива производа, његових органолептичких и квалитетних особина, начина паковања и других елемената са тржишним, код великог броја потенцијалних понуђача ствара забуну, што у поступку доделе и реализације уговора резултира бројним несугласицама између купца и продавца. Увођењем нових технологија у процес производње често се мења дизајн, начин паковања, облик и величина индивидуалног и транспортног паковања и слично. Те промене имају за циљ да унапреде квалитет, омасове производњу и смање трошкове, како би постигли већу економску ефикасност. Због тога их треба прихватити и са њима креирати норме квалитета.

4. **Неблаговремено финансирање уговорних обавеза**, што је један од основних разлога за неефикасност јавних набавки. Обавеза купца је да, у складу са одредбама закљученог уговора, прима предметне производе и плати их у уговореном року. Уколико купац не изврши благовремено плаћање уговорних обавеза, код продавца се објективно јавља проблем наставка финансирања даље производње и испоруке уговорених производа. Тиме се доводи у питање реализација уговора и угрожава се функција снабдевања. То је нарочито изражено код ванскладишних прехранбених производа (хлеб, месо, млеко).

Због рестриктивне јавне потрошње, прелазних обавеза и недостатка новчаних средстава, дуговања према предузећима којима су додељени уговори су значајна. Такав однос према добављачима негативно утиче на организовање и спровођење јавних набавки. Војска, као велики купац, губи куповну моћ, број заинтересованих понуђача се смањује, конкуренција понуђача се своди на минимум, а уговори се често додељују понуђачима који немају техничко-технолошке, пословне, кадровске и финансијске могућности за снабдевање великих система. У поступку реализације уговора не поштују се рокови испоруке, смањују се количине, а квалитет се своди на најнижу дозвољену границу.



Слика 8 – Заинтересованост понуђача

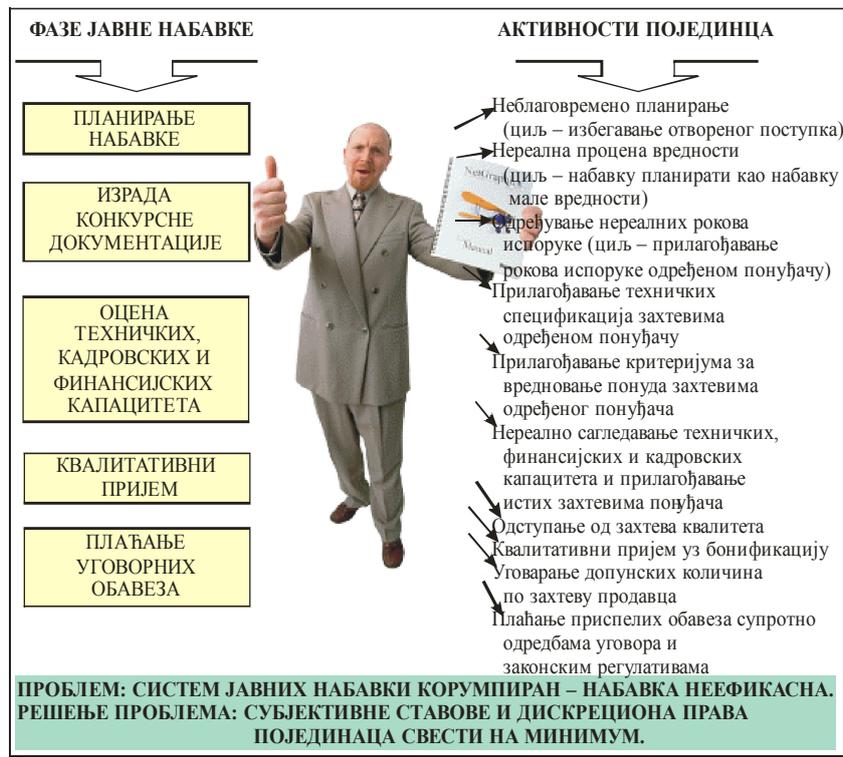
Резултати приказани на слици 8 показују да је неизвршење уговорних обавеза директно утицало на заинтересованост понуђача и пад конкуренције у поступку јавних набавки, што се негативно одражава на: ефикасност, ефективност, квалитет, као и поузданост.

5. **Честе организационе промене и недостатак стручног кадра.** Организационе промене у систему јавних набавки у МО и Војсци спроводе се у складу са предвиђеним циљевима трансформације и реформи система одбране. Управа за јавне набавке МО, Дирекција за јавне набавке и Управа за снабдевање МО само су нека од прелазних решења. Такве промене, без обзира на то што им је циљ повећавање ефикасности и ефективности јавних набавки, утичу негативно на тренутне поступке и рад набавних органа. Озбиљни понуђачи желе познатог и

„јаког“ купца, са јасно дефинисаним ставовима. Због тога их свака промена збуњује и доводи у дилему да ли да учествују у поступку јавне набавке.

Наведене организационе промене праћене су осипањем стручног кадра, као и променама, првенствено руководећих људи. Довођењем нових кадрова тежиште се поставља на анализу учињеног, изналажење слабости претходника, примопредају дужности, а не на унапређење поступака јавних набавки и стварање амбијента за професионалан рад. Зато је изналажење чврстих организационих решења, са кадровима који располажу знањем и искуством, један од предуслова за привлачење потенцијалних понуђача, поштовање принципа јавних набавки, сузбијање мита и корупције и постизање ефикасних резултата.

Поред слабости и недостатака проузрокованих неусклађеностима законских регулатива, организационим променама и финансијским потешкоћама посебан вид нарушавања ефикасности јавних набавки представља појава корупције. Човек, као кључни субјект у поступку јавне набавке често личне интересе ставља испред општих. Својим активностима, субјективним ставовима и дискреционим одлукама унапред фаворизује поједине понуђаче. Креирајући поједине фазе поступка јавне набавке елиминише конкуренцију и ствара повољан амбијент да његов фаворит добије уговор, а он оствари личну корист. Критичне тачке у поступку јавне набавке, где може доћи до изражаја субјективизам приказани су на *слици 9*.



Слика 9 – Субјективизам у поступку јавних набавки

Промене којима се унапређује ефикасност набавки су: свеобухватно законско уређивање поступка јавних набавки, изналажење целисходних организационих решења, увођење информационих технологија, избор и едукација кадрова, благовремено планирање, покретање и уговарање набавки, елиминисање корупције, уређење система финансирања, итд.

а) Свеобухватно законско уређивање поступка јавних набавки

Законски прописи у МО и Војсци морају се у потпуности ускладити законским прописима Србије уз уважавање специфичности војне организације. Посебно је важно усагласити ставове МО и Владе РС, о примени Правилника о јавним набавкама у МО и Војсци, као и верификовању разлика у односу на Закон у Републици.

Свеобухватним законским уређивањем начина и поступка јавних набавки треба у потпуности елиминисати простор у којем избор добављача зависи од дискреционих одлука наручилаца, којима се битно умањује ефикасност трошења јавних средстава и ствара повољан амбијент за корупцију.

б) Изналажење целисходнијих организационих решења

Организационе промене у систему јавних набавки МО и Војске усмерене су ка централизацији набавних органа и стварању организационе целине која ће вршити набавку свих добара „од игле до авиона“. Организацијом УСн и регулисањем начина функционисања њених делова обезбеђује се ефективно и ефикасно остваривање планираних циљева и задатака, као и контрола трошења јавних средстава. Организационе целине Управе чине одсеци чија су структура, организација и задаци одређени карактером набавке одређене групе средстава (техничка, интендантска, санитетска). Менаџер на нивоу одсека одговоран је да у складу са својим овлашћењима планира, организује и спроведе програм за јавну набавку.

Без обзира на важеће организационе облике, организација набавке је непрекидан и сложен процес у којем управне и командне структуре МО и Војске трагају за новим оптималним организационим решењима, којима би се повећала ефикасност јавних набавки и смањило утрошак ресурса.

в) Контрола квалитета прехрамбених производа

Увођење нових система управљања квалитетом захтева од набавних органа да своје норме квалитета ускладе са новим системима контроле и услова за производњу и промету хране животињског порекла. По новим прописима ЕУ произвођач треба да сноси пуну одговорност за здравствену исправност својих производа, што се гарантује спровођењем система НАССР (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) у свим областима ланца производње хране. Систем⁵ НАССР треба да обезбеди производњу хи-

⁵ Систем за осигурање безбедности производа животињског порекла који се заснива на принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и анализе критичних тачака у производњи, мора се примењивати у РС почев од 2009. године, члан 82. и 170. Закона о ветеринарству („Сл. гласник РС“, број 91/2005).

гијенски, токсиколошки и у сваком погледу исправних и по здравље потрошача безбедних прехранбених производа. Концепт подразумева превентивни приступ, који се остварује анализом могућих биолошких, хемијских и физичких ризика, одређивањем критичних тачака и њихових вредности, дефинисањем процеса мониторинга и верификацијом резултата праћења критичних тачака.

г) Избор и обука кадрова

Избор кадрова, који ће се бавити набавкама, треба вршити на основу захтева и описа послова одређеног радног места. Предност имају квалификована лица која располажу потребним знањем, вештином и способностима. Знање подразумева да кандидат, на основу одговарајуће стручне спреме (економиста, правник, технолог, ...) зна шта и зашто треба радити, да би задаци који произилазе из описа одређеног радног места били решени.

Едукацијом кадрова треба обезбедити да се лица, која се баве јавним набавкама, усавршавају како у стручном делу, тако и у делу руковођења. Разлог за то су константне промене у савременим економским односима, законским и правним регулативама, као и масовно увођење информационих технологија.

е) Благовремено планирање, покретање и уговарање набавки

Благовремено планирање реалних количина предмета јавне набавке и новчаних средстава јесте основни услов за покретање и ефикасно спровођење поступка јавне набавке. Њиме се избегава или умањује утицај инфлаторног фактора, а набавним органима стварају услови за покретање отвореног поступка којим се, по правилу, постижу најбољи ефекти. Због тога реализацију „плана набавки“ треба ускладити са расположивим новчаним средствима и њиховим приливом у току године, чиме се утицај инфлаторног фактора знатно смањује.

Централизоване набавке на стратегијском нивоу, чије су вредности велике, по правилу треба спроводити у отвореном поступку, како би дошла до изражаја потпуна примена принципа јавне набавке. Само у изузетним случајевима, због „хитности“, проузроковане ванредним околностима, допустиво је да набавни органи организују и спроведу централизоване набавке прехранбених производа у поступку са погађањем.

ђ) Редовно финансирање

Неадекватно финансирање Војске, проузроковано недостатком буџетских средстава решава се, пре свега, трансформацијом МО и Војске, смањењем и стварањем бројно мање, боље организоване, савремено опремљене и ефикасније војне организације. Један од основних критеријума у спровођењу реформи Војске је и економска моћ земље. Сходно планираним променама, за потребе одбране земље буџетом ће бити обезбеђено довољно новчаних средстава, чији ће утрошак контролисати органи демократске цивилне контроле.

Реалним планирањем, дисциплинованим стварањем обавеза у висини одобрених средстава и благовременим плаћањем, у систему јавних набавки, постигли би се вишеструки ефекти. Наиме, дошла би до изражаја куповна

снага Војске; интересовање понуђача би се увећало, чиме би се повећала конкуренција за снабдевање Војске; заинтересовали би се највећи привредни субјекти, а у поступку доделе уговора постизали би се знатно повољни резултати; побољшао би се квалитет понуђених производа; смањили би се трошкови на име камата, затезних камата, судских спорова и сл.

Трансформација Војске и оживљавање привредне активности земље довешће до стабилног финансирања, чиме ће се створити повољни услови за набавку на тржишту, у складу са принципима ефикасности и ефективности.

е) Свођење корупције на минимум

Корупција на нашем простору представља озбиљан друштвени проблем. Време ратова, санкција и хиперинфлације погодовало је њеном развоју, тако да је узела маха и у државним институцијама. Манифестује се путем: злоупотребе службеног положаја, примања мита, противзаконитог посредовања, закључивања штетних уговора, неовлашћеног одавања пословне тајне, проневера, противзаконите наплате и исплате, ненаменског располагања буџетским средствима и слично.

Ради сузбијања и елиминисања наведене негативне друштвене појаве сви субјекти система, државне институције и предузећа треба да изграде полазну основу за борбу против корупције, која се огледа у стимулацији тржишне економије, јачању демократских институција, уношењу извесности у пословање, јачању конкурентности домаће привреде, сузбијању организованог криминала и стварању партнерских односа у борби против корупције, јавност рада и сл.

У области јавних набавки у Војсци проблем сузбијања корупције треба решавати изналажењем системских решења у процесу набавки, активностима Државне ревизорске институције, као и појединачним надзором и контролом свих субјеката у процесу јавне набавке.

Системска решења подразумевају увођење и доследну примену законских регулатива, поштовање принципа јавних набавки, изналажење целисходних организационих облика, транспарентно трошење буџетских средстава, дефинисање критеријума за избор кадрова који ће се бавити набавкама, увођење посебних институција за борбу против корупције, стварање антикорупцијског окружења и слично.

Системским решењима треба онемогућити да појединци имају дискрециона права, те да у складу са својим субјективним ставовима одређују услове, критеријуме и правила, вредност понуда, квалификују понуђаче, квалитет добара, итд. Наведене радње морају бити одређене тимским радом, пре спровођења поступка јавне набавке, како би сви потенцијални понуђачи конкурисали под једнаким условима и унапред одређеним правилима.

ж) Увођење информационих система

Изазови и проблеми које намећу савремени услови привређивања захтевају нове технологије, административне системе и вештине запослених. Интеграцијом информационих технологија (ИТ), организације и људи настају информациони системи који су битни за свакодневне пословне операције и динамички стабилно функционисање организације. То је нарочи-

то изражено код система у чијем функционисању су заступљени: менаџмент, маркетинг, финансије, набавка, продаја, рачуноводство, кадрови и сл. У такве системе спадају одбрамбени систем, систем логистике Војске и систем набавки у Војсци. За планирање, припрему и доношење одлуке у наведеним системима потребно је много информација које се морају прикупити, обрадити, класификовати и правовремено искористити. Такав приступ у доношењу одлуке пружа примена информационих система (ИС).

Пут развоја ИС у Војсци је: масовно коришћење персоналних рачунара са одговарајућим софтверским апликацијама, развој програмског система за формирање, ажурирање и коришћење заједничке базе података, пројектовање и изградња појединих локалних рачунарско-телекомуникационих мрежа по специјалностима или одређеним нивоима командовања, умрежавање и стварање потребних програмских решења за јединствену рачунарско-телекомуникациону мрежу на нивоу МО и Војске и интегрална заштита од неовлашћеног приступа мрежи.

Примена ИТ није заживела у мери која може да пружи системски приступ решавању проблема. Због тога примена ИТ и увођење ИС у систем јавних набавки у МО и Војсци треба да буде један од главних праваца развоја. То подразумева едукацију набавних органа – корисника ИТ, израду програма за рад набавних органа, формирање и коришћење база података.

Увођењем ИС набавни органи морају организовати и структурирати базу података (подаци о добављачима, нормама квалитета, уговорима, итд) која мора бити прецизна, тачна и приступачна свим корисницима. Ажурирањем података, њиховом припремом за обраду, као и повезивањем базе података са апликативним програмима, стварају се услови за њихово ефективно и ефикасно коришћење у поступку јавних набавки.

Закључак

Набавка представља сложен систем у чије функционисање је укључен велики број субјеката, који су ангажовани на одређеном простору и у одређеном времену, ради остваривања планираних циљева.

Сви учесници у купопродајним односима, па и УСн, морају константно да прате промене на тржишту, анализирају односе између производње и потрошње, понуде и тражње, цена и слично, како би могли одговорити специфичностима, новим изазовима и непредвидивим околностима тржишта прехрамбених производа.

На основу општих сазнања о специфичностима прехрамбених производа, широком асортиману, тржишним показатељима, нормама квалитета и намени, истраживање је усмерено на организацију набавки прехрамбених производа у Војсци.

Анализом и поређењем организационих структура које су вршиле набавку, степена централизације набавки, као и законитости спровођења набавке (Правилник о планирању и материјалном и финансиском пословању у МО и Војсци и *Закон*) утврђене су промене и постигнути ефекти. Проме-

не се односе на интеграције набавних органа на стратегијском нивоу, централизације набавки, транспарентном спровођењу процеса набавки и контроли утрошка буџетских средстава.

Постигнути ефекти огледају се у рационализацији организације, спречавању дуплирања набавки у МО и Војсци, повећању одговорности набавних органа, повећању куповне моћи Војске, ефикаснијем праћењу система финансирања, концентрацији стручних кадрова, квалитетнијем истраживању тржишта, сузбијању мита и корупције, већој конкуренцији понуђача и слично.

Набавке у МО и Војсци су креативан мисаони процес који се реализује путем пет основних функција (планирање, организовање, руковођење, координацију и контролу) у којима сви субјекти (тактички носилац, набавни орган, финансијски орган, крајњи корисник...) ступају у одређене међусобно повезане активности како би остварили жељене циљеве.

Код прехранбених производа квалитет има приоритет у одређивању критеријума ефикасности. Поред квалитета један од основних критеријума при избору најповољније понуде јесте поузданост или сигурност добављача. Значај тог критеријума произилази из чињенице да је снабдевање прехранбеним производима непрекидан процес којим се обезбеђује једна од основних функција логистике – исхрана људства.

На основу испољених слабости и недостатака постојеће организације јавних набавки, као и трансформације која се интензивно спроводи у Србији, као и у МО, закључено је да се реформа система јавних набавки у Војсци наставља тражењем нових организационих решења. Основни правци реформе система јавних набавки су: даља интеграција органа за набавку, централизација набавки, обезбеђење потреба у складу са могућности-ма, контрола трошења буџетских средстава.

Литература:

1. Б. Лековић и В. Вученовић, *Менаџмент, филозофија и технологија*, Желнид, Београд, 1999.
2. Ж. Радосављевић, *Војна економика – како ефикасно и ефективно управљати војном организацијом*, ББО Предузеће за заштиту и пласман ауторских права, Београд, 2001.
3. М. Глигоријевић, и сарадници *Основи маркетинга*, Економски факултет, Београд, 2005.
4. Б. Тешановић и С. Митровић, *Исхрана у ванредним околностима*, Аутори, Београд, 2005.
5. М. Кеџман, *Управљање набавкама пољопривредно прехранбених производа са посебним освртом на набавке у Војсци Србије и Црне Горе*, Војна академија, Београд, 2006.
6. *Закон о ветеринарству*, „Службени гласник РС“, број 91/2005.
7. *Закон о јавним набавкама Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 39/02, 43/03 и 55/04.
8. *Правилник о обрасцима за евиденцирање података о јавним набавкама*, „Службени гласник РС“, број 9/03.
9. *Правилник о додели јавне набавке мале вредности*, „Службени војни лист“, број 14/03.
10. *Правилник о квалитету живота, млинских и пекарских производа, шесћенина и брзо смрзнутих шестиа*, „Службени лист СРЈ“, бр. 52/95.
11. „Службени војни лист“, бр. 17/05. и бр. 21/05.



Структурно и динамичко обухватање буџетских расхода за финансирање одбране у европским чланцима северноатлантског савеза

УДК: 336.14 : 355.1

Мр *Предрај Јовићевић*, дипл. ек. потпуковник
мр *Рајко Тејвац*
мр *Иван Милојевић*, дипл. ек. поручник

Систем одбране као један део макроекономској систему безбедности у свакој земљи представља кључни фактор егзистенције реалних економско-привредних субјективитета. Финансијска сфера којом се овај сектор подржава представља еквивалент за подршку коју он семенито диверсификује на циљеве у оквиру: реалној, монетарној и спољној макроекономској сектора. Овако посматран систем одбране у оквиру јавној сектора изискује перманентан извор финансирања, који се квантитативно најчешће валоризује путем буџета као финансијске институције у оквиру јавној сектора.

Кључне речи: *систем одбране, војна потрошња, буџет, сигурност, јавни сектор.*

Увод

Економски аспект система одбране у оквиру јавног сектора на индиректан начин испољава евалуацију националног ка глобалном систему сигурности. Овако сегментиран утицај система одбране на економском плану испољава моментни ефекат на реални макроекономски сектор у виду релативног фискалног оптерећења.

У оквиру овако сложеног ентитета сигурности незаобилазно је истаћи да је светска војна потрошња у 2004. години износила око 975 милијарди америчких долара по базним ценама (2003) или 1.035 милијарди америчких долара у текућим ценама. То је за само 6% ниже, изражено у реалним износима, него у периоду од 1987. до 1988. године на врхунцу светске војне потрошње током хладног рата.

Као глобални просек у оквиру 2004. године светска војна потрошња представља 162 долара *per capita* и 2,6% светског GDP-а (брuto домаћег производа). Међутим, постоје велике разлике између зона и земаља у подношењу економског терета војних издатака. Просечна годишња стопа повећања светске војне потрошње у периоду од краја двадесетог века до средине прве деценије двадесетпрвог века износи 2,4%. Овај просек садржи два различита смера: први, постхладноратовско смањење војне потрошње које ће доћи до врхунца око 1998. године, и други, почев од 1998. године, једну тенденцију убрзаног годишњег просечног раста од око 6% у трогодишњем периоду 2002–2004. године. Промене у оквиру политике Сједињених Америчких Држава пресудно су утицале на тренд у војној потрошњи, која чини преко 47% укупних светских војних издатака.

Буџетски издаци за потребе одбране у европским земљама чланицама НАТО

Финансирање глобалног система безбедности, који је велики број европских земаља пронашао у оквиру НАТО-а (северноатлантског савеза), потребно је разматрати са једног ширег економско-функционалног аспекта, како у економском тако, и у безбедносном смислу. У периоду после окончања хладног рата одвија се неколико процеса: општи тренд опадања војних издатака, смањења војног и војноиндустријског сектора уопште и реформе ради прилагођавања новим безбедносним изазовима. Нови стратегијски концепт НАТО из 1991. године, ревидиран 1999. године, дефинише основне задатке овог савеза, а поред осталог и:

- превенцију сукоба и управљање кризама;
- партнерство, кооперације и дијалог;
- проширење;
- контролу наоружања, разоружање и непрофилацију;
- одржавање нивоа војних способности;
- развој европске безбедности и одбрамбеног идентитета, и
- очување трансатлантске везе.

Кретање висине и структуре војних издатака резултанта је потреба трансформације и модернизације оружаних снага, као и све већих притисака социјалних и осталих буџетских издатака у већини европских земаља.

Према најновијим подацима агенције SIPRI војни издаци европских чланица НАТО (без земаља у транзицији) у 2004. години износили су 205,8 милијарди америчких долара, односно 20,73% укупних светских издатака за одбрану. Када се тим издацима додају и војни издаци САД, учешће НАТО-а у светској војној потрошњи достиже ниво од чак 67%, односно 654 милијарде америчких долара. У структури

војних издатака за 2004. годину за одбрану највише издваја Велика Британија – 47,3 милијарди америчких долара или 23,85%, следи Француска са 23,24%, Немачка 17,05% и Италија 13,97%. Удео осталих чланица НАТО-а у укупној војној потрошњи посматраних земаља не прелази 5%.

Традиционално водеће европске војне силе, Велика Британија, Француска и Немачка задржавају своју премоћ и у XXI веку. Велика Британија и Француска знатно више од осталих земаља издвајају за војни буџет, пре свега због финансирања скупих програма нуклеарног оружја. Бела књига одбране Велике Британије предвиђа задржавање минималних нуклеарних капацитета у наредних 30 година, пре свега у облику постојећих нуклеарних подморница са пројектилама Тридент. Француска планира обимну модернизацију својих нуклеарних капацитета, а у ту сврху просечно ће годишње издвајати 2,8 милијарди евра. Балистичка компонента нуклеарних капацитета садржи нову генерацију нуклеарних подморница, две су већ ушле у оперативну употребу, а према плановима четврта би постала оперативна до 2010. године. До исте године подморнице ће бити опремљене новом генерацијом балистичких пројектила са нуклеарним бојним главама типа М51. Трећа компонента француских нуклеарних снага модернизована је увођењем у употребу пројектила ASMPA којим је прво наоружан авион Mirage 2000N, а затим и Rafale.

Табела 1

Структура војног буџета НАТО-а за опремање и персоналне издације, изражена у милијардама УСД

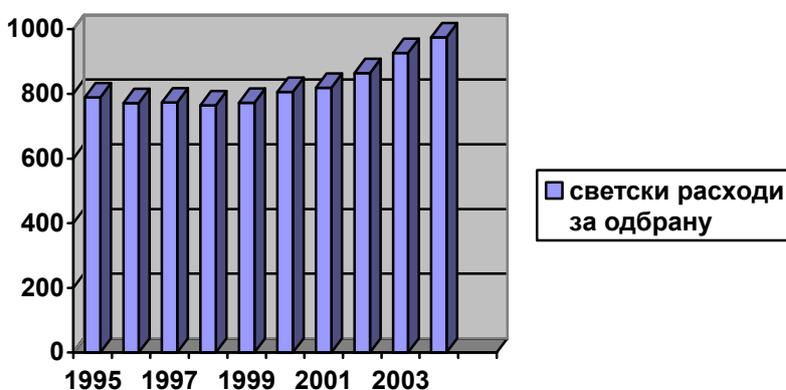
Година	Износ расхода	Базни кофицијенти (%)	Ланчани кофицијенти (%)	Ланчано повећање (+) смањење (-)
2000.	391,4	100,0	100,0	–
2001.	399,2	101,9	101,9	1,9
2002.	434,8	111,1	108,9	8,9
2003.	455,9	116,5	104,8	4,8
2004.	476,4	121,7	104,5	4,5
2005.	491,7	125,6	103,2	3,2
2006.	478,6	122,3	97,3	-2,7

Извор: www.sipri.org/contents/milap

Релативно скромне промене у кретању укупних војних издатака за посматрани период (2000–2006) сакрива много драстичније промене у кретању војне потрошње у појединим земљама, што, захваљујући супротним

смеровима кретања, ствара привид мањих промена. Највеће смањење војних издатака за опремање и персоналне издатке у наведеном периоду забележено је у САД – 12,8 милијарди америчких долара, а следи Велика Британија са 0,5 милијарди америчких долара, док је велики део војне потрошње супституисан осталим облицима јавних издатака и у Француској (1,2 милијарде америчких долара) и Немачкој (око 3 милијарде америчких долара).

График бр. 1



Светске војне потрошње у периоду 1995–2004. године
(у милијардама америчких долара по сталним ценама из 2003)

Извор: Military expenditure as a share of GDP: SIPRI Yearbook 2005, Appendix 8A, table 8A.4

Други важан индикатор војних напора јесте број војника. Смањење њиховог броја може имати више узрока: професионализацијом оружаних снага смањује се број војника уз задржавање истог нивоа војне моћи (у протеклом периоду професионализацију оружаних снага спровеле су: Белгија, Холандија, Француска, Шпанија и Италија). Поред тога, већа улагања у основна средства (средства наоружања и војне опреме) могу заменити одређени број војника (смањење тенковских посада, морнара на бродовима и сл.), а постоје и друге опције супституције које могу утицати на поменути тренд уз задржавање исте војне моћи. У посматраном раздобљу дошло је до великог пада броја војника који је премашио пад војних издатака. За то постоје двоструки разлози: велики део може се приписати општем тренду смањења војних издатака и војног сектора, док је остатак резултат већ поменутих супституција. Заједничка особина професионализације оружаних снага је замена регрута професионалцима. Оружане снаге земаља европских чланица НАТО су 1990. имале око 3,5 милиона војника, до 2003. тај број се смањивао на око 2,6 милиона, односно за чак 36,27% или 934.000 људи. Анализа редоследа оружаних снага по критеријуму бројно-

сти војника и величине војног буџета открива велике неподударности, односно другачији редослед. На првом месту по броју војника налазе се турске оружане снаге које су 2003. имале 823.000 војника, односно 32% укупног броја војника НАТО, док је удео Турске у војном буџету НАТО износио само 4,9%. Потпуно обрнута ситуација је са Великом Британијом која у војним издацима НАТО учествује са 23%, а у укупном броју војника са само 8,3% (214.000 војника 2003. године). Француска и Немачка, као друге две важне европске војне и привредне силе у приближној су равнотежи ако се упоређује број војника и војни буџет. Француска војска је 2003. имала 356.000 војника (друга по реду), односно 13%, док је у војним издацима НАТО учествовала са 22%. У случају Немачке то је 16,5% војног буџета у односу на 11% у укупном броју војника.

Табела 2
Сирекиџура броја војника и војних издатака у неким земљама НАТО-а 2003.

Земља	Број војника (у хиљадама)	Учешће у НАТО изражено у процентима	Издаци за одбрану у односу на НАТО издвајање (%)	Издаци по војнику (у хиљадама УСД)
Турска	823	32	4,9	12
Велика Британија	214	8,3	23	238
Француска	356	13	22	127
Немачка	425	16,5	16,5	121
Белгија	42	1,7	1,2	92
Холандија	53	2,1	1,8	154

Извор: „Military Expenditure and Arms Production“, Stockholm International Peace Research Institute, www.sipri.org/contents/milap

Временска анализа кретања броја војника показује да се број војника највише смањило у Немачкој (за 260.000 људи), затим у Француској (194.000, што је вероватно последица напуштања система опште војне обавезе) и у Шпанији (за 128.000 људи). Број војника повећао се само у турској војсци. Најдрастичнија промена у анализираном периоду је пораст издатака по војнику, као однос броја војника и војних издатака. Однос броја војника и издатака може се назвати квалитативним показатељем, јер одражава степен материјалне опремљености, увежбаности и стандарда војника. Кретање тог показатеља указује на правац трансформације којим су кренуле земље НАТО-а. У Европи више нема непосредне опасности од избијања класичног сукоба великих размера који би захтевао величину и структуру оружаных снага какве су постојале 1988. године. Све су веће потребе за мањим бројем професионалних и високо увежбаних војника и са софистицираним средствима наоружања и војне опреме. Задаци учествовања у операцијама наметања и одржавања мира у иностранству, у погледу тра-

женог квалитета војника и техничко-материјалних средстава, важан су генератор трошкова. Војни издаци по војнику највећи су у Великој Британији, што је готово 100.000 америчких долара више него у Француској. У Немачкој на војника отпада скоро као и у Француској, што је вероватно последица већег броја војника на одслужењу војног рока у тим земљама. На дну лествице је Турска, што је очекивано у односу на величину турских оружаних снага и њихов војни буџет. Испод просека налазе се и Грчка, Португалија, Белгија, Шпанија и Италија. На случају Белгије и Холандије може се уочити да је професионализација оружаних снага довела до великог повећања степена капиталне опремљености и у условима смањења војног буџета. У другој половини деведесетих година у Белгији је дошло до смањења броја војника, као и у Холандији. Истовремено, смањено се и војни буџет, као и показатељ удела војних издатака у GDP. И поред тога, и у Белгији и у Холандији знатно су се повећали издаци по војнику. Из наведених података може се закључити да професионализација војске у наведеним земљама није довела до повећања војних издатака, већ супротно, војни издаци су опали, али је много повећан квалитативни показатељ издатака по војнику.

Један од узрока негативних кретања војних издатака у посматраним европским земљама јесте и у економским потешкоћама са којима су суочене: скроман раст GDP-а, проблеми јавног дуга, тренд раста социјалних издатака и сл. Осим апсолутних величина, за потпуну анализу улоге и важности буџетских војних издатака важне су и вредности релативних индикатора, од којих истичемо најважније: удео војних издатака у GDP-у, удео војних издатака у издацима јавног сектора, војни издаци по становнику и војни издаци по војнику.

Широко коришћена мера војних напрезања неке земље представља однос војних издатака и GDP-а. Она нам показује колико је од укупне годишње производње у једном друштву усмерено на финансирање одбране, која је важност одбране у односу на друге облике јавне, приватне и инвестиционе потрошње. Као релативан показатељ изузетно је погодан за анализу, јер омогућава временску анализу издатака, компаративну анализу са осталим облицима јавне и нејавне потрошње, као и међународну анализу војних издатака, без потребе за валутним конверзијама. У периоду између 1988. и 2003. године удео војних издатака у GDP-у опао је са просечних 2,87% на 2,18% и у целом периоду бележи лагани, али константан пад, што је, донекле, у супротности са кретањима апсолутне величине војних издатака који после 1997. године почињу такође умерен, али стални раст. Узрок таквих кретања јесте у стопи раста GDP која надмашује раст војних издатака. Однос војних издатака и GDP као величина, умногоме зависи од кретања реалне стопе раста. Већа стопа раста GDP у некој земљи може да смањи или одржи вредност удела одбране у GDP на истом нивоу, уз истовремени раст борбене моћи оружаних снага. Може се закључити да је пораст GDP најбољи начин за повећање војних издатака.

По величини тог показатеља посматране земље могле би се сврстати у три групе. У прву групу земаља спадају Грчка и Турска које имају највеће учешће војних издатака у GDP 4,9%, односно 4,1%. Упркос чињеници да војна потрошња знатно оптерећује укупне јавне издатке, па и националну привреду, по величини апсолутне војне потрошње Турска се налази на петом, а Грчка на последњем месту. Велика одступања вредности тог показатеља у случају Грчке и Турске могу навести на погрешан закључак у погледу укупне дистрибуције мера учешћа војних издатака у GDP. Ако би искључили те две земље, онда би вредност војних издатака/GDP за анализиране земље износила 1,75%. У другу групу земаља могу се сврстати Велика Британија (2,6%) и Француска (2,1%), као земље у којима је вредност тог показатеља у пропорционалном односу са апсолутним војним издацима. У трећу групу могу се сврстати све остале земље у којима војни издаци не прелазе 2% (са изузетком Португалије – 2,1%). За одбрану најмање издваја Шпанија, само 1,2% од GDP, и Белгија – 1,3%. Чињеница је да ниска стопа издвајања за одбрану у богатим земљама са већим GDP генерише много већу суму војних издатака у односу на земље које имају мањи GDP уз исту стопу.

За илустрацију може послужити случај Турске и Велике Британије. У 1993. години турски издаци за одбрану износили су 10 милијарди америчких долара, односно чак 4,9% GDP. Истовремено, војни буџет Велике Британије био је пет пута већи (51 милијарди америчких долара), што је чинило само 2,8% GDP. Разлог таквим односима лежи у богатству друштва; неколико пута већи GDP у Великој Британији омогућио је вишеструко веће војне издатке уз мања издвајања за одбрану. У одређеним случајевима неразвијеност друштва и мали GDP могу бити препрека развоју оружаних снага, односно немогућности друштва да у односу на конкурентске потребе јавног и приватног сектора одвоји довољно средстава за оружане снаге.

Према НАТО методологији праћења војни издаци се деле на четири основне групе: издатке за људске ресурсе, издатке за опремање, издатке за инфраструктуру и остале издатке, у које спадају издаци за редовно функционисање оружаних снага и сл. Према подацима за 2003. годину, земље старе чланице европског дела НАТО у просеку су за финансирање људских ресурса трошиле 59,39% – 6,51% се одвајало за набавку нове опреме, за обнављање инфраструктуре – 3,03%, а на остале издатке, који обухватају и оперативне трошкове функционисања, издваја – 21,08%. Два су основна начина анализе презентованих података: временска анализа и анализа појединих земаља које чине наведени просек. Просечна структура издатака од 1980. до 1984. износи: људски ресурси – 55,24%, опрема – 15,28%, инфраструктура – 5,42% и остали трошкови 23,75%. У протеклих 20 и више година у структури трошкова дошло је до повећања издатака за плате, односно људску компоненту за око четири процентна поена, што је и највећа разлика.

Завршетком хладног рата и распадом Варшавског уговора започела је трансформација НАТО-а. Две су битне чињенице тог процеса: усвајање новог стратегијског концепта и ширење НАТО-а на европске земље на путу транзиције из социјалистичког друштвеног уређења. Његово проширење је важан инструмент и ради реализације новог стратегијског концепта, односно промоције „зоне стабилности и безбедности“ у Европи и око ње. Процес проширења НАТО-а започео је Лондонском декларацијом (1990) која је позивала на већу политичку и војну сарадњу између чланица НАТО и земаља средње и источне Европе. Процес проширења кулминирао је 12. јануара 1999. када су у чланство примљене Чешка, Пољска и Мађарска. Други круг проширења завршио је формалним примањем Бугарске, Естоније, Летоније, Литваније, Румуније, Словачке и Словеније у чланство НАТО, 29. марта 2004. Када се разматрају критеријуми примања нових чланица треба имати у виду Студију о проширењу (Study on NATO enlargements) која је објављена 1995. Начела која су истакнута у тој студији чине темељ политике која је резултирала примањем нових чланица и представљају путоказ земљама које имају аспирацију да постану чланови тог војног савеза. Поменута студија поставила је низ захтева који морају бити задовољени да би се приступање савезу уопште разматрало, и укључује:

- функционисање демократског политичког система (укључујући слободне и праведне изборе, као и поштовање индивидуалних слобода и владавине закона) и тржишне економије;
- цивилно-војне односе засноване на демократским начелима;
- третирање националних мањина по начелима ОЕБС-а;
- решавање спорова са суседним земљама и преданост мирном решавању међународних сукоба, и
- војни допринос савезу и преданост да се предузму кораци, како би се постигла интероперабилност са другим земљама чланицама.

Чињеница да је земља по својим или проценама земаља НАТО-а савеза задовољила поменуте критеријуме не значи аутоматски пријем у чланство. Реч је само о предусловима да би се захтев за чланство уопште разматрао, а НАТО је задржао ексклузивно и једногласно право одлучивања о пријему нових земаља.

Дефинисани критеријуми оцене прикладности земље за приступ у НАТО првенствено су политичке и економске, па тек онда војне природе. Тек пети критеријум односи се на војну компоненту земаља аспираната, од којих се очекује: довољност снага за основну способност одбране сопствене територије и учешће, односно допринос НАТО мисијама пројекције снаге, односно мировним и другим мисијама изван граница савеза. Тако дефинисани критеријуми имају знатан утицај на обликовање војних реформи у земљама у транзицији. Треба имати на уму да, иако су примљене у пуноправно чланство НАТО пре скоро шест година, Пољска, Мађарска и Чешка још нису привеле крају војне реформе, а исти закључак може се применити и на друге земље у тран-

зицији. Након деструктивног дела војних реформи, односно смањења бројног стања, структуре, броја јединица и дела застарелог оружја следи развојна фаза реформе, модернизација, потпуна или делимична професионализација, итд.

Иако су примљене у пуноправно чланство НАТО са свим правима и обавезама које оно носи, земље у транзицији, по економским и другим индикаторима развијености, заостају за већином старих чланица савеза.

Анализа војних издатака у неким земљама у транзицији у периоду од 1988. до 2003. године (по вредности долара из 2000) показује слична кретања. Непосредно након распада Варшавског уговора, па све до краја деведесетих година, војни издаци бележе реалан и константан пад из године у годину. Након тога следи фаза опоравка и раста војних буџета која траје све до данас. Војни издаци у Пољској 1988. процењени су на 4,2 милијарде америчких долара, да би најнижу вредност достигли 1994. године у износу од 2,74 милијарде, након чега следи период раста који траје до данас. Последњи подаци за 2003. показују пораст војних издатака на 3,23 милијарде. Слична кретања могу се уочити и на примеру Мађарске или Чешке. Наиме, издаци Мађарске су са 1,8 милијарде америчких долара 1988. пали 1996. на најнижу тачку – 597 милиона, а 2003. износили су 1,003 милијарде америчких долара. Слични показатељи не постоје за Чешку с обзиром на то да је чинила заједничку државу са Словачком, па се подаци за посматрани период не могу упоређивати. Иако је након почетног пада војних издатака уследио раст, приказани подаци потврђују да се висина издатака није ни приближила хладноратовским, што се, осим компарацијом апсолутних износа, може потврдити и релативним показатељем учешћа војних издатака у GDP. У Мађарској је удео војних издатака у GDP 1988. процењен на 3,8%, а у Пољској на 2,5%. Четрнаест година касније и у потпуно новим околностима пољски GDP оптерећен је са 1,9%, мађарски са 1,8 и чешки са 2,1%.¹

Међусобна временска анализа удела буџета одбране у GDP и апсолутног износа војних издатака потврђује шему кретања и улогу војних издатака у земљама у транзицији. У периоду апсолутног пада војних издатака (до средине деведесетих или у другој половини деведесетих) њихово учешће у GDP задржава се на релативно високом нивоу и не прати њихово смањење. Обрнуто, пад удела војних издатака у GDP коинцидира са порастом апсолутне висине војне потрошње. На први поглед, решење ове, противречности налази се у кретању GDP. Наиме, у земљама у транзицији је почетком деведесетих наступила економска криза и снажан пад GDP и то знатно јачи од пада војних издатака. Економски опоравак који је уследио крајем деведесетих није, међутим, донео и исту стопу раста војне потрошње. Могло би се рећи да су се у посматраном периоду војни издаци мање мењали у поређењу са друштвеним бруто производом.

Од осталих економско-финансијских показатеља војног сектора важни су: број војника, војни издаци по војнику и војни издаци по становнику. Смањење броја војника је инхерентно трансформацији војног сектора у свим земљама, при чему нису изузетак ни посматране земље. Број војника у Чешкој се у раздобљу од 1993. преполовио, па је у 2003. чешка војска имала 51.000 војника. Слич-

¹ „US Military Spending“, www.cdi.org/issues/usmi/

на кретања забележена су и у Мађарској, где је од 94.000 војника у 2003. години остало 45.000, док је у Пољској број од 313.000 смањен на 150.000. Смањење броја војника потребно је разматрати са неколико аспеката: прво, смањена је опасност од војног сукоба, чиме је одређени број војника постао сувишан.

Смањење броја војника је и последица немогућности државе да их финансира, односно финансирање људске компоненте ангажује превише финансијских средстава, а на штету квалитета људског фактора (или професионализације) и на штету опремања и модернизације. Управо бојазан да пољска држава неће моћи да финансира пројектовано бројно стање од 150.000 људи уз остале задатке модернизације и учешћа у мировним мисијама, уводи могућност даљих редукација на 100.000 војника. Пројектовано бројно стање је у непосредној вези са показатељима војних издатака по глави становника, односно по војнику. Смањењем бројног стања настоји се да се већи део војног буџета усмери на побољшање капиталне опремљености оружаних снага, а делом је усмерено ка већој професионализацији оружаних снага. У складу с тим, у многим транзицијским земљама покренути су и процеси професионализације оружаних снага. Последња земља које је најавила напуштање система опште војне обавезе и професионализацију оружаних снага је Мађарска. Оружане снаге многих европских земаља крећу се у смеру професионализације, што је одговор на промену карактера војне претње и захтева које поставља чланство у НАТО. Професионализацију војске већ је објавила и Чешка, док је Бугарска до 2008. најавила професионализацију ваздухопловних снага и морнаричке пешадије, односно оружаних снага у целини до 2010. Румунија планира потпуну професионализацију војске до 2008. године.

Војни издаци по војнику представљају основни индикатор капиталне опремљености оружаних снага, а анализе показују да земље у транзицији, иако као чланице НАТО равноправне у погледу свих права и одговорности, знатно заостају. Док је у 2003. НАТО просек издатака по војнику, без земаља у транзицији, износио 98.355 америчких долара, просек Мађарске, Пољске и Чешке био је вишеструко мањи и износио је 28.843 долара. Професионализација оружаних снага покреће процес бројног смањења оружаних снага, повећање капиталне опремљености и степена оспособљености припадника оружаних снага, што се рефлектује у показатељу војних издатака по војнику.

Структура војних издатака у земљама у транзицији један је од показатеља у реализације војних реформи. Основне категорије према НАТО класификацији обухватају: финансирање људских ресурса, издатке за набавку наоружања и војне опреме, улагања у инфраструктуру и остале издатке. Категорија осталих издатака слична је категорији оперативних издатака и обухвата трошкове функционисања оружаних снага (храна, хигијенски и потрошни материјал, гориво, услуге и материјал за одржавање, финансирање војних мисија у иностранству и сл.). Одступање од просека НАТО и високо учешће персоналних издатака заједнички су показатељ да војне реформе нису приведене крају и да предстоји даље прилагођавање структуре војне потрошње као предуслова њене ефикасности. Ипак, потребан је одређени степен опрезности при

упоређивању структуре војних издатака између „старих“ и „нових“ чланица НАТО, због великих разлика у апсолутним издацима за одбрану. Наиме, и при оптималној структури војних издатака апсолутни износ војне потрошње може бити недовољан за спровођење реформи, финансирање људске компоненте и плана набавке капиталних добара. Зато се оптимална структура војних издатака мора поставити као дугорочни циљ војних реформи.

Табела 3

Структура војног буџета у 2003. (изражена у процентима)

Табела 3: Структура војног буџета у 2003. (изражена у процентима)				
Земља	Персонални	Опрема	Инфраструктура	Остало
Чешка	48,6	21	4,3	26,1
Мађарска	48,7	10,3	7,1	33,9
Пољска	64,4	14,4	2,6	18,6

Извор: Ministry of National defence Republic of Poland, Czech Republic and Hungaria 2004.

Према подацима за 2003. структура војних издатака НАТО савеза без Пољске, Мађарске и Чешке износила је: 56,6% персоналних издатака, 19,3% војног буџета је издвојено за набавке, 3,4% за инфраструктурну изградњу и 20,7% се односило на остале издатке. Са друге стране, просек наведених земаља у транзицији по категоријама је изгледао: 53,9% се издвајало за финансирање људских ресурса, набавке су се финансирале са 15,2%, инфраструктура са 4,7% и остали трошкови са 26,2%. Иако у просеку двеју група земаља нема превеликих разлика, потребно је приметити да се у земљама у транзицији за опремање и набавку у 2003. издвајало просечно чак 4,7 процентних поена мање на ионако скромне апсолутне износе. Из тих података видљиво је да амбициозни планови модернизације још увек немају свој финансијски исказ, односно подршку.

Табела 4

Земље првог круга проширења 1999. (подаци за 2003)

Земља	Становништво у милионима	Број војника	Војни издаци у милионима америчких долара	Војни издаци по војнику, у америчким доларима	Војни издаци по становнику, у америчким доларима	Војни издаци у GDP-у, %
Пољска	38,2	150.000	3,235	21.566,67	84,69	2
Мађарска	10,1	45.000	1,003	22.288,89	99,31	1,9
Чешка	10,2	35.000	1,274	36.400,00	124,9	2,2

Извор: Ministry of National defence Republic of Poland, Czech Republic and Hungaria 2005., CIA factbook

Динамика кретања елемената војне потрошње од 1999. потврђује највећу постојаност финансирања људских ресурса где, иако са највећим појединачним учешћем, није забележена осцилација већа од два процентна поена. Сличну постојаност статистика бележи и на осталим издацима, док издаци за куповину војне опреме и наоружања бележе знатне осцилације од 1999. до данас. У Чешкој су издаци за куповину наоружања порасли са 16,3% на 21% војног буџета, док је Мађарска супротан пример – издаци су са 21% у структури војних издатака пали на само 10,2% у 2003. години.

Закључак

Структурно разматрајући проблематику делегирања буџетских средстава путем система буџетирања у оквиру јавног сектора НАТО потребно је истаћи различиту улогу развијених земаља од оних мање развијених (у транзицији).

Земље обухваћене овом анализом (НАТО) и Русија учествују у укупним војним издацима у свету са 75%, па се може са сигурношћу тврдити да се глобални систем безбедности конституише на основама овако структурираног система земаља.

Буџетска средства намењена финансирању овако посматраног сектора диференцирана су на четири целине које се могу представити у виду: персоналних издвајања, издвајања за набавку опреме, издвајања за одржавање инфраструктуре и на остале текуће издатке. Овако посматрани показатељи представљају улазне величине у систем одбране, односно инпуте система одбране. На другој страни, показатељи који приказују резултанте, односно излазе, посматране на нивоу државе као сегмента јесу: број војника, издаци за потребе одбране, *per capita* издаци за потребе одбране, издаци за потребе одбране по војнику, издаци за потребе одбране у односу на GDP и сл.

На макроплану имплементирана искуства развијених земаља по питању професионализације и промене структуре кадра у систему одбране као улазне величине одразиле су се и на земље у транзицији, тако да се средства намењена одбрани нису, условно речено, релативно повећала. Овако посматрана структурна страна указује на највећа издвајања по питању персоналних расхода, а најмања по питању инфраструктуре.

Динамичка страна извршења буџета у систему одбране презентована је током периода који обухвата двадесет година. Може се закључити да су у односу на светска безбедносна кретања, а условљена прогресијама и рецесијама на пољу реалног сектора, буџетска издвајања за потребе система одбране достигла максимум у периоду хладног рата, а затим све до краја двадесетог века имала опадајућу путању. Почетком двадесет првог века издвајања развијених земаља за потребе одбране знатно расту, што имплицитно усмерава светске процесе глобализације, кризе ресурса, итд.

Овако посматрана структурна и динамичка кретања буџетских издвајања у оквиру јавног сектора за потребе одбране јасно упућују на закључак да су макроекономски сектори чврсто повезане нитима које представља систем одбране.

Литература:

1. Ђорђевић Д., *Макроекономија савремен прискрбуи*, Привредна академија, Нови Сад, 2006.
2. Бјелић, П., *Економика међународних односа*, Прометеј, Београд, 2003.
3. Ерић, Д., „Буџет као инструмент планирања и контроле“, *Пословна политика*, Београд, 2001.
4. Милојевић И., Јовићевић П., Костић Р. и Марковић Д., *Основе буџетској рачуноводства*, Универзитет БК, Београд, 2007.
5. Матовић, Ј., *Војни послови Југославије и свеш XX века*, ТЕТРА ГМ д.о.о., Београд, 2003.
6. Раичевић Б., „Јавне финансије“, Економски факултет, Београд, 2005.
7. Stiglitz J., *Економија јавној сектора*, превод, Економски факултет, Београд, 2004.
8. Шулиц К., *Оружане снаге и економија*, превод са немачког, ЦВНДИ, 1980.
9. „Defense Budget Studies“, Center for Strategic & Budgetary Assessments,
10. Steven M. Kosiak, „Analysis of the FY 2006 Defense Budget Request“, Center for Strategic & Budgetary Assessments, 2005.
11. „Military Expenditure and Arms Production“, Stockholm International Peace Research Institute, www.sipri.org/contents/milap/
12. „US Military Spending“, www.cdi.org/issues/usmi/

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

општевојни теоријски часопис

УДК 355/359 □ YU ISSN 0042-8426

БРОЈ 1/2008. ГОДИНА LX *Издаје тромесечно*

*ДИРЕКЦИЈА ЗА ИЗДАВАЧКУ И БИБЛИОТЕЧКО-
ИНФОРМАЦИОНУ ДЕЛАТНОСТ*

ДИРЕКТОР
пуковник
Милан ЦРНОГЛАВАЦ

ВОЈНОИЗДАВАЧКИ ЗАВОД

НАЧЕЛНИК
потпуковник
мр *Александар БУКВИЋ*, дипл. инж.

ГЛАВНИ УРЕДНИК РЕДАКЦИЈЕ
ВОЈНИХ ЧАСОПИСА
потпуковник
Драѓан ХАЈДУКОВИЋ

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

Проф. др *Мићар* КОВАЧ, пуковник (председник); проф. др *Драѓујин* ЈОВАНОВИЋ, пуковник (заменик председника); проф. др *Младен* ПАНТИЋ, пуковник; др *Јан* МАРЧЕК, пуковник; проф. др *Драѓан* СИМЕУНОВИЋ; проф. др *Јоже* СИВАЧЕК, пуковник; проф. др *Божидар* ФОРЦА, генерал-мајор; проф. др *Зоран* ДРАГИШИЋ; проф. др *Зоран* КИЛИБАРДА; проф. др *Владимир* ГРУЈИЋ, пуковник; потпуковник *Милан* ТЕПШИЋ, одговорни уредник, (секретар).

РЕДАКЦИЈА

Одговорни уредник
потпуковник
Милан ТЕПШИЋ, дипл. инж.

Адреса: Часопис „Војно дело“, (ВЕ) 11002 Београд, Балканска бр. 53 *
Одговорни уредник: 3006–023, војни 23–493; технички секретар 2642–653, *
Претплата: 3201–806 и 3201–495; телефакс: 3612–506 * Текући-рачун РЦ МО
Р. Србије 840–19540845–28 * Појединачна цена примерка 540,00 дин.

Идејно ликовно-графичко решење
Божидар Мркоња

Језички редактор
Добрила Милејић, професор

Преводиоци:

на енглески
Душанка Пивљанин, професор

на француски
Милан В. Петковић

на немачки
Гордана Боџдановић, професор

на руски
Оливера Хајдуковић, професор

Коректор
Вера Звонарек Јовановић, професор

Тираж 900 примерака

Штампа: ВОЈНА ШТАМПARIЈА – БЕОГРАД, Ресавска 40 б

УДК – Центар за војнонаучну документацију и информације (ЦВНДИ)

Позив на сарадњу

Позивамо Вас да својим текстовима у часопису „Војно дело“ допринесете расветљавању проблема безбедности у свету и региону, а посебно бројних аспеката безбедности и одбране Републике Србије.

Теоријским приступом тумачењу нових изазова, ризика и претњи, у контексту дубине и темпа глобализацијских промена, треба да се створи шири сазнајни оквир за поимање безбедносних феномена у савременом добу, те специфичних проблема рата, ратне вештине и војне науке.

Процес транзиције нашег друштва, унутар тих глобалних тенденција, оптерећен је бројним историјским и актуелним тешкоћама, па су неопходни аналитички приступ, спремност на учење и отвореност за разумевање проблема безбедности и одбране демократског друштва. Теоријским обликовањем токова реформе сектора безбедности Републике Србије остварује се специфичан утицај на саму реформу и, непосредно, доприноси стабилизацији и европској интеграцији српског друштва.

Рукопис, обима до два ауторска табака, треба да буде одштампан у два примерка, са једним и по проредом, на формату А4. Текст такође, треба доставити на дискети (или компакт-диску) у Wordu, с фонтом Times New Roman (ћирилица), и величином слова 12. Шеме, табеле, графикони и други прилози треба да буду припремљени за штампу у Wordu или Corelu.

Рукопис треба да садржи резиме, са кључним речима, и списак коришћене литературе. Научна литература (цитат, напомене, библиографија) треба да садржи:

– за књиге: име и презиме аутора, назив дела, назив издавача и место издавања, годину издања и број странице:

– за часописе: назив часописа, број, назив и место издавача, годину излажења и број странице почетка чланка.

Уз рукопис аутор треба да достави следеће податке: име и презиме, научни, односно академски степен и професионално звање; пуни назив организације у којој је запослен; кућну адресу и бројеве телефона (кућни и на радном месту); e-mail адресу на интернету; број жиро (и/или текућег) рачуна са називом банке и општину места становања.

Рукописи се не враћају. Објављена ауторска дела и стручне рецензије хоноришу се према важећим прописима у Војсци Србије.

Уредник