

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ВОЈНО ДЕЛО

ОПШТЕВОЈНИ
НАУЧНО-ТЕОРИЈСКИ ЧАСОПИС

ПРОЛЕЋЕ/2012 ГОДИНА LXIII

УДК 355/359  YU ISSN 0042-8426 

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
МЕДИЈА ЦЕНТАР „ОДБРАНА“

ДИРЕКТОР

Славољуб М. Марковић, потпуковник

ОДСЕК ЗА ИЗДАВАЧКУ ДЕЛАТНОСТ

ГЛАВНА УРЕДНИЦА

Драгана Марковић

ОДГОВОРНИ УРЕДНИК ВОЈНОГ ДЕЛА

потпуковник

Милан Тепшић, дипл. инж.

milan.tepsic@mod.gov.rs

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

Генерал-мајор проф. др Божидар Форца, председник; проф. др Зоран Килибарда, заменик председника, генерал-мајор проф. др Митар Ковач; бригадни генерал доц. др Младен Вуруна; пуковник проф. др Јан Марчек; проф. др Јоже Сивачек, пуковник у пензији; проф. др Драган Јовашевић; проф. др Владан Јончић; проф. др Драган Симеуновић; ван. проф. др Тања Мишчевић; ван. проф. др Зоран Драгишић; доц. др Јованка Шарановић; доц. др Зоран Јефтић; потпуковник Милан Тепшић, секретар.

Адреса: Часопис Војно дело, (БЕ) 11002 Београд, Браће Југовића 19 *
vojno.delo@mod.gov.rs * Одговорни уредник: 3349-497 * Претплата:
pretplata@odbrana.mod.gov.rs, тел./факс: 011/3241-009 * Текући-рачун РЦ МО
Републике Србије 840-312849-56 * Појединачна цена примерка 400,00 динара.

Рукописи се не враћају

Часопис излази тромесечно

Штампа: Војна штампарија – Београд, Ресавска 40б

МЕЂУНАРОДНО ОКРУЖЕЊЕ

<i>Драган</i> Д. Младеновић <i>Мирјана</i> С. Дракулић <i>Данко</i> М. Јовановић Међународно право и сајбер ратовање	9–39

<i>Весна</i> Петровић <i>Ана</i> Ануфријев <i>Драгана</i> Петровић Истине и заблуде о односу Међународног монетарног фонда према недовољно развијеним земљама	40–67

<i>Слободан</i> М. Радојевић Случај сомалијских пирата	68–88

<i>Драган</i> Млађан <i>Владимир</i> Цветковић <i>Милош</i> Величковић Систем управљања у ванредним ситуацијама у Сједињеним Америчким Државама	89–105

<i>Walser</i> Hans-Peter Утицај демографског развоја становништва на војску	106–128

<i>Jacques</i> Lörtscher Од Безбедноснополитичког извештаја, преко Војног извештаја 2010, до Допунског извештаја	129–149

<i>Јелена</i> Н. Стојшић Дабетић Споразуми о статусу снага – нови облик међународне сарадње Србије	150–159

ВОЈНОПОЛИТИЧКИ САВЕЗИ

<i>Мирослав</i> Глишић Самит НАТО-а у Чикагу – правци даљег развоја Алијансе ...	160–182

БЕЗБЕДНОСТ

<i>Милан</i> Липовац <i>Лука</i> Глушац Перспективе концепта људске безбедности	183–197

<i>Зоран Милошевић</i> Економска безбедност државе	198–204
<i>Радослав Гађиновић</i> Пропаганда у људском друштву	205–215
<i>Горан Бецић</i> Настанак, развој и перспектива Косовских безбедносних снага на Косову и Метохији	216–227

СИСТЕМ ОДБРАНЕ

<i>Драгомир Ђурић</i> <i>Сретен Егерић</i> Појмовно одређење центра гравитације	228–252
<i>Срђан В. Старчевић</i> Примена антропологије у војне сврхе	253–271
<i>Милан С. Канкараш</i> Планирање људских ресурса засновано на способностима .	272–287
<i>Дејан Р. Инђић</i> Место јединица АБХ службе у обезбеђењу од хемијских удеса	288–307
<i>Александар Милић</i> <i>Дарко Божанић</i> Хуманитарне интервенције и њихов утицај на образовање и обуку официјерског кадра	308–324
<i>Бранко Бошковић</i> Модел менаџмента великих спортских војних догађаја	325–336
<i>Радос Мијатовић</i> <i>Марјан Мирчевски</i> Систем менаџмента безбедности хране	337–355
<i>Светислав Станковић</i> Државна и интерна ревизија у процесу контроле буџета одбране Републике Србије	356–366

УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМИМА

Марко Павловић

Приказ стања добровољних пензионих фондова у Србији ... 367–379

ТЕРОРИЗАМ

Коста Сандић

Феномен финансирања тероризма путем прања новца
и успостављање делотворног система контрамера 380–400

ПРЕДЛОГ ЗА ЧИТАЊЕ

Тодор Мирковић

Приказ књиге Јасуши Акашија „У долини између рата и мира
– личности с којима сам се суочио“ 401–410

INTERNATIONAL ENVIRONMENT

Dragan D. Mladenović

Mirjana S. Drakulić

Danko M. Jovanović

International Law and Cyber Warfare 9–39

Vesna Petrović

Ana Anufrijev

Dragana Petrović

Truths and Fallacies about the Attitude of the International
Monetary Fund towards Underdeveloped Countries 40–67

Slobodan M. Radojević

Case of Somalia Piracy 68–88

Dragan Mlađan

Vladimir Cvetković

Miloš Veličković

Incident Command System in the United States of America 89–105

Walser Hans-Peter

Impact of Population Growth on the Army 106–128

Jacques Lörtscher

From the Security-Political Report SIPOL B,
to the 2010 Army Report, to the Additional Report 129–149

<i>Jelena N. Stojšić Dabetić</i> Status of Forces Agreements – a New Aspect of Serbia's International Cooperation	150–159

MILITARY-POLITICAL ALLIANCES

<i>Miroslav Glišić</i> Chicago NATO Summit – Future Development of the Alliance ...	160–182

SECURITY

<i>Milan Lipovac</i> <i>Luka Glušac</i> Perspectives of the Human Security Concept	183–197
<i>Zoran Milošević</i> The State's Economic Security	198–204
<i>Radoslav Gaćinović</i> Propaganda in Human Society	205–215
<i>Goran Becić</i> Formation, Development and Prospects of the Kosovo Security Force in Kosovo and Metohija	216–227

DEFENSE SYSTEM

<i>Dragomir Đurić</i> <i>Sreten Egerić</i> Defining the Notion of the Center of Gravity	228–252
<i>Srđan V. Starčević</i> Use of Anthropology for Military Purposes	253–271
<i>Milan S. Kankaraš</i> Human Resources Planning Based on Abilities	272–287
<i>Dejan R. Indić</i> The Place of NBC Service Units in Protection against Chemical Accidents	288–307

<i>Aleksandar Milić</i> <i>Darko Božanić</i> Humanitarian Interventions and Their Impact on Education and Training of Officer Corps	308–324
<i>Branko Bošković</i> Management Model of Major Military Sport Events	325–336
<i>Radoš Mijatović</i> <i>Marjan Mirčevski</i> Food Safety Management System	337–355
<i>Svetislav Stanković</i> State Audit and Internal Audit in the Republic of Serbia's Defense Budget Control Process	356–366

SYSTEM MANAGEMENT

<i>Marko Pavlović</i> Overview of the Condition of Voluntary Pension Funds in Serbia	367–379

TERRORISM

<i>Kosta Sandić</i> The Phenomenon of Financing the Terrorism through Money Laundering and Establishing an Effective System of Countermeasures	380–400

READING SUGGESTION

<i>Todor Mirković</i> Review of the book <i>In the Valley between War and Peace</i> – <i>Personalities I Met</i> by Yasushi Akashi	401–410

МЕЂУНАРОДНО ПРАВО
И САЈБЕР РАТОВАЊЕ*Драган Д. Младеновић**

Генералштаб Војске Србије, Гарда

Мирјана С. Дракулић

Универзитет у Београду, Факултет организационих наука

Данко М. Јовановић

Генералштаб Војске Србије, Управа за логистику (Ј-4)

Сајбер безбедност је нова и специфична област националне и међународне безбедности 21. века. Њен најважнији аспект је сајбер ратовање, под којим се подразумева употреба информација, информационих система, мрежа и сајбер простора за офанзивне и дефанзивне операције на међународном нивоу.

Широм света – на државном, међудржавном и глобалном нивоу – воде се бројне дебате чији је резултат усвајање националних стратегија, војних доктрина и капацитета за вођење сајбер ратовања. Иако су принципи права оружаних сукоба универзално примењиви на све врсте сукоба, за сајбер ратовање, због комплексности, неопходна су оригинална решења, која се правилним избором и аналогijом могу извести из досадашње праксе.

У Републици Србији до сада није вођена национална дебата о сајбер ратовању ради утврђивања његове природе, односа са међународним правом и одређивања националне стратегије. Сајбер ратовање омогућава државама мале и средње величине да остваре асиметричне предности у односу на конкуренте, па чак и када је реч о великим силама. Развој капацитета и доктрине за сајбер ратовање може бити средство избора које ће јој помоћи да оствари значајан технолошки скок (прескакање целе генерације). Основни услов за то нису велика материјална средства, већ знање, а полазни услов је усклађеност властитог наступа на светској арени са међународним правом.

Циљ овог рада је утврђивање природе сајбер ратовања из технолошко-политичко-правне перспективе. У раду су обрађене специфичности и особине сајбер ратовања, анализа ситуација у којима сајбер напад постаје акт оружане агресије и могућности утврђивања државне одговорности за његово покретање. Коначно, на основу претходне анализе дат је предлог за формулисање свеобухватних принципа за утврђивање стратегије с обзиром на националне интересе и међународно право.

Кључне речи: *сајбер ратовање, сајбер рат, сајбер напад, сајбер простор, кибернетичко ратовање, међународно право, право оружаних сукоба, хуманитарно право.*

* dragan.mladenovic@vs.rs

Увод

Сваки облик ратовања мора бити подложен достигнутим цивилизацијским нормама савременог људског друштва. Те норме су утврђене заједнички дефинисаним и прихваћеним међународним правним актима, попут Повеље УН и оних који сачињавају међународно право оружаних сукоба. У пракси то право чини скуп међународних споразума, груписаних у Женевским конвенцијама¹ (које у начелу штите особе који не учествују или су престале да учествују у сукобима), Хашким конвенцијама² (које ограничавају средства и методе ратовања) и општеприхваћеним нормама обичајног права.³ Њихов заједнички циљ је смање вероватноће избијања сукоба, а уколико се они десе – ограничавање њихових последица и свођење патње људи и материјалних разарања на најмању меру. Будући да су те норме опште и да их је прихватила целокупна међународна заједница, универзално важе за све облике и околности ратовања, укључујући и нове облике сукоба за које још увек нису усаглашена специфична правила примене, као што је сајбер ратовање. Сви актери на међународној сцени се морају уздржавати од агресивних напада и примене силе у међународним односима, осим у оправданим случајевима, попут остваривања права на оправдану самоодбрану. Право оружаних сукоба није примењиво на све случајеве примене силе, већ искључиво на међународне сукобе, тј. на оружане сукобе између субјеката међународног права (у пракси: најмање две суверене државе),⁴ и у неким случајевима на немеђународне сукобе (у току којих се на подручју једне државе води борба између редовних оружаних снага и посебних наоружаних група или борба између наоружаних група са одређеним нивоом легитимитета).⁵ Услов за усвајање регулатива међународног права јесте пристанак државе да део властите надлежности повери наднационалном телу, што значи да је за његов настанак неопходно успостављање консензуса свих чинилаца међународне заједнице. То значајно отежава чињеница да међу чланицама међународне за-

¹ Скуп норми којима се штите они који не учествују у борбама. Њима се штите права појединаца и имовине у току оружаног сукоба.

² Скуп норми којима се дефинишу правила ратовања, тј. којима се ограничавају средства и методе ратовања.

³ У оквиру међународног права оружаних сукоба истичу се две засебне скупине правних принципа: *ius ad bellum* – односе се на легалност употребе силе, као што су право неке државе на самоодбрану, и принудних мера Савета безбедности УН, и *ius in bello* – правила понашања у рату која се примењују када државе прибегну оружаном сукобу.

⁴ Међународни сукоби су они оружани сукоби који се воде између две или више држава, чак и када нема објаве рата, или када је цела територија државе или њен део под окупацијом, чак и ако нема оружаног отпора окупацији, као и ратови за национално ослобођење (против колонијалне доминације, стране окупације или расистичких режима), при чему се користи право на самоопредељење без обзира на то да ли су све стране међународно признате као суверене државе или нису.

⁵ Немеђународни сукоби су они који се воде између регуларних оружаних снага и наоружаних група које могу да се идентификују као засебни ентитети или између наоружаних група које се боре међусобно. Да би сукоб добио тај статус, размере борби морају достићи одређени ниво и интензитет и морају трајати одређено време. Унутрашње насиље и затегнутост (побуне), изоловани и спорадични акти насиља и остали акти сличне природе јесу акти којима се нарушава унутрашњи поредак, али нема примене међународног хуманитарног права јер нема признатог оружаног сукоба.

једнице традиционално владају супротстављени интереси. Позитивна страна спорог развоја су обезбеђивање универзалности усвојених принципа и мала зависност од историјских околности. Ипак, током историје, са развојем технологије значајно се мењао начин ратовања: увођена су нова средства и методе за које дотадашње право није знало.⁶ Иако је постојеће право у основи имало капацитет да регулише настале ратне ситуације у којима су примењивана нова средства и методе, постојао је и велики број спорних ситуација чије је постојање повремено онемогућавало обезбеђивање основних принципа хуманости. Да би могло да се носи са таквим ситуацијама, међународно право је стално мењано и дограђивано, а тај процес се често одвијао уз много проблема. На пример, одмах након прве употребе авиона у оружаном конфликту сачињен је Нацрт хашких правила о ваздушном ратовању који у почетку није поштовала ниједна страна.⁷ Било је потребно двадесет година да се формулише потпуна забрана биолошког оружја⁸ и више од двадесет година да се доврши регулисање употребе хемијског оружја.⁹ С друге стране, нека правила ратовања су претходила свом времену, попут Конвенције о забрани војне или било које непријатељске употребе метода модификације животне околине из 1976. године,¹⁰ Протокола о забрани оружја чији се делови не могу открити рендгенским зрацима из 1980. године¹¹ или Протокола о употреби ласерског оружја из 1995. године.¹² Ипак, и поред бројних проблема, тим специфичним прописима ратовања који се односе на употребу нових врста оружја на крају је модификовано постојеће право оружаних сукоба.¹³

Предузимање ратовања у сајбер простору војним дејством на информације, информационе системе, процесе и системе којима они управљају потпуно је нов и, по многим карактеристикама, веома специфичан начин манифестовања војне силе. Физичка основа сајбер простора налази се у свим физичким подручјима у којима је специфичним правилима дефинисана употреба силе у сврху ратовања. С друге стране, без обзира на то што почива на физичкој основи, сајбер простор се тешко може просторно-физички одредити јер се, истовремено, налази свуда и нигде, па са аспекта права није практична његова регулација на просторном принципу. Међу-

⁶ Карактеристични примери су употреба ратне авијације, хемијско-биолошко ратовање, ратовање у свемиру, употреба несмртоносних оружја и други.

⁷ Draft Rules of Aerial Warfare, фебруар 1923. године, <http://www.dannen.com/decision/int-law.html#C>, (16. 07. 2009).

⁸ *Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction*. Opened for Signature at London, Moscow and Washington. 10. април 1972. године, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/450?OpenDocument>, (16. 07. 2009).

⁹ *Convention on the prohibition of the development, production, stockpiling and use of chemical weapons and on their destruction*, Париз, 13. јануар 1993, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/553?OpenDocument>, (16. 7. 2009).

¹⁰ *Convention on the prohibition of military or any hostile use of environmental modification techniques*, 10. децембар 1976, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/460?OpenDocument>, (16. 7. 2009).

¹¹ *Protocol on Non-Detectable Fragments (Protocol I)*, Женева, 10. октобар 1980, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/505?OpenDocument>, (16. 07. 2009).

¹² *Protocol on Blinding Laser Weapons (Protocol IV to the 1980 Convention)*, 13. октобар 1995, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/570?OpenDocument>, (16. 7. 2009).

¹³ На пример, стране у сукобима су биле способне да релативно лако прилагоде постојећа правила о копненом ратовању за ваздушно ратовање Регулацивом о поштовању права и обичаја рата на копну, 1907. године, Анекс IV Конвенције о поштовању права и обичаја рата на копну, 1907. године.

тим, технолошки напредак сајбер ратовања и опште природе ратовања¹⁴ омогућили су да се остваре физички ефекти чак и применом сајбер ратовања, па су озбиљне последице и непостојање специфичне регулативе довољни разлози за усвајање међународних стандарда за његово регулисање.¹⁵

Иако не постоји међународно прихваћена дефиниција сајбер ратовања, под њим се, уопштено, подразумевају сајбер дејства која су планирали, организовали или покренули државни учесници против сајбер инфраструктуре противника.¹⁶

Специфичности сајбер ратовања

Међународноправно регулисање сајбер ратовања отежано је због многих проблема и околности који су везани за његову специфичну природу:

- Сајбер ратовање омогућавају капацитети и активност противника, а не само нападача. Сајбер напад, за разлику од конвенционалног, нуклеарног, хемијског или биолошког ратовања, може да се предузме против неке државе само уколико њени капацитети зависе од информационих система и ако у неком подручју нису заштићени.

- Сајбер ратовање се смишљено примењује у дужем временским интервалу а ефекат дејства може да буде одложен. На пример, постојање рачунарског црва *Stuxnet* у рачунарским системима иранских нуклеарних постројења Бушер и Натанц откривено је 2010. године, а претпоставља се да су системи инфицирани 2008. године [1].

- Сајбер напади се заснивају на недостацима сајбер инфраструктуре, због чега се тешко могу спречити.

- Сајбер ратовање је истовремено изузетно ефикасан облик асиметричних и мрежноцентричних дејстава.

- Изузетно је тешко, а често и немогуће, доказати умешаност државе у покретање сајбер напада.

- Нису усаглашени облик, обим и интензитет које сајбер напад мора достићи да би се сматрао актом агресије према постојећим међународним прописима.

- У међународној заједници нема слагања око питања да ли се информационо-медијско дејство на противника сматра сајбер агресијом.

¹⁴ Jason Barkham, "Information Warfare and International Law on the Use of Force", *International Law and Politics Issue 34*, New York University School of Law, 2002.

¹⁵ У последњих десет година објављен је већи број стручних предлога за регулисање сајбер ратовања: George K. Walker, "Information Warfare and Neutrality", Jason Barkham, "Information Warfare and International Law on the Use of Force"; Yoram Dinsein, "Computer Network Attacks and Self-Defense" у *Computer Network Attack and International Law* (Michael N. Schmitt & Brian T. O'Donnell eds), 2002.; Eric Talbot Jensen, "Computer Attacks on Critical National Infrastructure: A Use of Force Invoking the Right of Self-Defense", 2002; Michael Schmitt, "Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thought on a Normative Framework", 1999; major David DiCenso, IW Cyberlaw: "The Legal Issues of Information Warfare", 2000. године, и други.

¹⁶ У NATO Standardization Agency дефинисан је појам Computer Network Attack (CNA) као: „Поступак предузет у циљу прекида, одбијања, нарушавања или уништења информација похрањених у рачунарским системима и мрежама или самих рачунарских система или мрежа". Joint Publication 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, (As Amended Throug 15 May 2011), www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf, (19. 5. 2011).

– Сајбер напади се често не могу локализовати само на војне циљеве. Наиме, циљеви напада су информациони системи који често имају и цивилну и војну сврху, а канали и циљеви напада (инфраструктура сајбер простора и информациони системи) већином су у приватном власништву. Технологија и инфраструктура које су потребне за сајбер ратовање у највећем броју случајева имају и цивилну и војну примену, а сајбер нападачи не морају бити припадници војске.¹⁷

– Индиректне последице сајбер напада на зависне системе и људе обично су веће од директних последица на рачунарске системе и податке.¹⁸ Могу се изазвати чак и физичко уништење и смрт људи, и потенцијално изазвати последице коришћења оружја за масовно уништење [2, стр. 3].

– Крајњи исход напада је често непредвидив због накнадних, каскадних и кумулативних ефеката, који могу да достигну чак и глобални ниво.

– Сајбер напади су сложени за планирање и припрему. Могу да трају од делића секунде до неколико година, а изазивају ефекте у распону од локалних, усмерених на један рачунар, до глобалних.

– У поређењу са традиционалним војним операцијама, сајбер напади су релативно јефтини и доступни.

– Сајбер ратовање више зависи од комерцијалних него од војних потреба јер је основа његове технологије сличнија природи и карактеристикама информационе технологије и електронских комуникација него војним принципима и техникама.

– На глобалном нивоу, велики део информационо-комуникационе инфраструктуре заједнички је за све државе.

– Сајбер напади се лако могу извести прикривено, па су честе ситуације у којима се сајбер ратовање преклапа са криминалом, тероризмом и шпијунажом.

– Сајбер напад може ескалирати у сукоб ширих размера, било да је покренут у облику информационе операције или има за циљ посредно физичко уништење и смрт или повређивање људи [3, стр. 14].

– Дистрибуирана природа сајбер ратовања омогућава истовремене нападе много нападача на један циљ или једног нападача на много различитих циљева.

Иако је потпуно ново по средствима и методама, сајбер ратовање има своје доктрине, циљеве, средства, технике и специјализоване борце и команде, па се може сматрати независним подручјем ратовања.¹⁹ Ипак, с обзиром на специфичну природу, не очекује се избијање сукоба искључиво у форми сајбер рата, већ је вероватнија интегрисана примена сајбер ратовања са свим осталим видовима ратовања [4, стр. 6].

¹⁷ У свом излагању за Центар за стратегијске и међународне студије САД, директор NSA (*National Security Agency*) и командант Здружене сајбер команде (*U.S. Cyber Command*) навео је: „Више од 90 процената енергије за потребе наше војске је створено и дистрибуирано од стране приватног сектора, а више од 80 процената материјала наше логистике транспортују приватне компаније“, Center for Strategic and International Studies (CSIS), U.S. Cybersecurity Policy and the Role of U.S. Cybercom, speaker: gen. Keith Alexander, 3. јун 2010. године,

http://www.nsa.gov/public_info/_files/speeches_testimonies/100603_alexander_transcript.pdf, (7. 6. 2010).

¹⁸ Нестанак стрје у Северној Америци који је осетило више од педесет милиона људи.

¹⁹ The Department of National Defence and the Canadian Forces, *Nature of Future Environments: Cyberspace Environment Version 1.0*, Chief of Force Development, Director of Future Security Analysis, март 2009.

Потреба за обезбеђењем властите националне инфраструктуре у сајбер простору, широк спектар прикривених дејстава и друге предности чине сајбер ратовање подједнако привлачним и за моћне и за слабије међународне чиниоце. Пошто његова широка и неконтролисана примена може да изазове непредвидиве и далекосежне последице, неопходно је да се међународноправно регулише као и ратовање у другим подручјима. Без обзира на потенцијалне предности, регулисање сајбер ратовања би морало бити у интересу целокупне међународне заједнице ради заштите државних капацитета, избегавања нарушавања властитог националног угледа у међународној заједници и политичке штете у случају да се изврши ратни злочин.

Табела 1 – Поређење кључних карактеристика сајбер и кинетичких напада

КАРАКТЕРИСТИКА	КИНЕТИЧКИ НАПАД	САЈБЕР НАПАД
Значај ефеката дејства	Директне последице напада су значајније од индиректних.	Индиректне последице напада су обично значајније од директних последица.
Могућност обнављања функције циља након напада	Мала. Напори на поновној изградњи инфраструктуре могу бити веома дуготрајни.	Често се веома брзо може повратити функционисање нападнутог циља.
Трошкови изградње оружја	Велики при развоју и набавци.	Углавном мали. У неким случајевима могу бити релативно високи у области развоја и истраживања.
Технолошка доступност	Ограничена у многим случајевима и подручјима.	Широко доступна у већини случајева.
Обавештајни захтеви за успешну примену	Начелно, мањи него за сајбер напад.	Начелно, већи него у случају физичког напада.
Неизвесност планирања	Начелно, мања него за сајбер нападе.	Начелно, већа него за кинетичке нападе.

На регулисање сајбер ратовања утиче његова специфична природа, по којој се разликује од ратовања у физичком домену. У том погледу, могу се издвојити четири основне врсте ситуација у којима се примењује сајбер ратовање [5, стр. 15–20]:

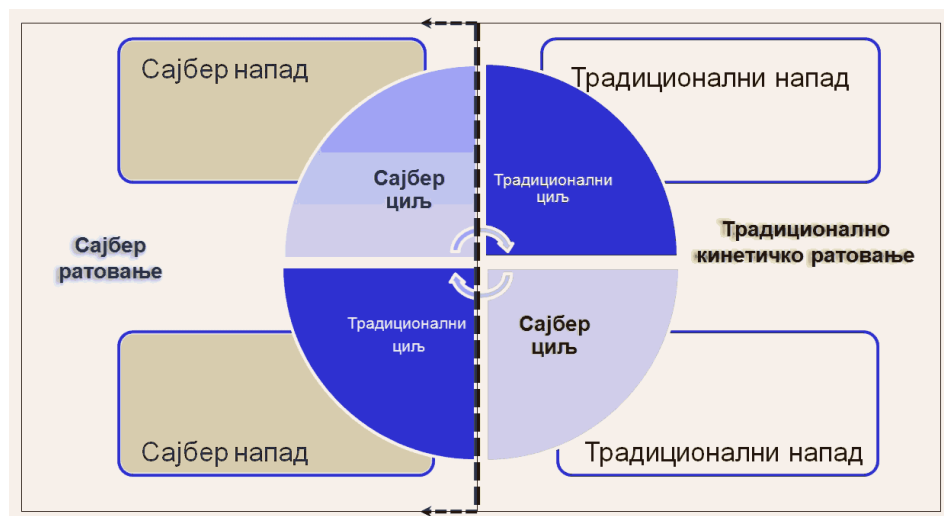
1. Примена традиционалних²⁰ оружја на традиционалне (не-сајбер) циљеве;²¹
2. Примена традиционалних оружја на циљеве у сајбер простору;²²
3. Примена сајбер оружја на традиционалне циљеве;
4. Примена сајбер оружја на циљеве у сајбер простору.

²⁰ Кинетичког, нуклеарног, биолошког, нуклеарног, хемијског и другог „несајбер“ оружја.

²¹ Они системи који су постојали пре појаве интернета и сајбер простора, односно за чије постојање више није неопходан сајбер простор. Карактерише их људски надзор и управљање и низак степен зависности од аутоматизације. Све их је мање у свету.

²² Већина савремених циљева чије функционисање делом или у целини зависи од сајбер простора (интернета), који може на њих да оствари значајно повратно дејство. Карактерише их аутоматизовано управљање које зависи од софтвера, сензора и комуникација. Доминантна су и њихова заступљеност се повећава.

Традиционална оружја су она за која се користи сила (кинетичка, електромагнетно поље, нуклеарна енергија), средства за биолошку контаминацију или хемијски отрови за дејство на живи свет и физичко окружење. Остварују дејство одмах по упућивању на циљ, имају првенствено војну примену и нису доступна широкој популацији. Цена им варира од ниске до изузетно високе – за сложена техничка средства.



Слика 1 – Могући случајеви сајбер ратовања зависно од врсте напада и природе циља

Сајбер оружја, која чине примењена софтверска решења или логичке технике, упућују се на циљ путањом која је делимично или у целини у сајбер простору. Директно нападају информације и информационе сервисе и процесе, а дејство на људе и материјални свет остварују посредно, преко тих система, процеса или информација. Основна примена средстава помоћу којих се покрећу сајбер напади је веома често мирнодопска. Та средства су лако доступна свима и често су релативно јефтина.

Значајно је да се само сајбер напади на циљеве који директно или посредно зависе од сајбер простора могу сврстати у подручје сајбер ратовања. Напади конвенционалном силом на сајбер инфраструктуру облик су традиционалног ратовања које оставља последице на сајбер инфраструктуру и не сврставају се у сајбер ратовање.

Да би се у потпуности могла разматрати област сајбер ратовања, поред неопходног одређења природе самог акта напада неопходно је одговорити на два кључна питања:

1. Да ли је неки сајбер напад акт агресије у духу међународног права?
2. Да ли се може утврдити порекло напада и одговорност државе нападача?

Од одговора на та питања зависе могућност и начин примене међународног права на сајбер ратовање.

Сајбер напад као акт примене оружане силе и агресије

Без обзира на врсту и природу средстава сајбер напада, њихова заједничка карактеристика је да су усмерени на сајбер инфраструктуру противника и да су их планирали, организовали и покренули државни актери, што значи да за напад постоји **одговорност неке државе**. Треба имати на уму да се у савременом контексту веб-окружења, опште дигитализације садржаја, сервиса и просеца и развоја свеprisутног рачунарства сајбер инфраструктура мора посматрати у ширем друштвеном контексту. Њу не чине само рачунари и рачунарске мреже које граде сајбер простор, већ сви друштвени сегменти који утичу на њено постојање и дају јој значај у правном поретку.²³ Начелно, сајбер инфраструктуру чини скуп људи, процеса и система који сачињавају сајбер простор [6].

Основни међународни акти којима се регулише употреба силе, Повеља Уједињених нација и међународно право оружаних сукоба садрже принципе апсолутне забране државне употребе силе, осим у случају легитимних ситуација, попут самоодбране.²⁴ Ипак, то право се у пракси често слободно тумачи, па га често и војне силе злоупотребљавају као изговор у случају агресије ради остварења националних циљева. Већина у међународној заједници сматра да се превентивни напади не могу оправдати правом на самоодбрану, уз позивање на тзв. безбедносни принцип очувања суверенитета било које државе. Међутим, такве ситуације се могу очекивати нарочито у области војних дејстава у сајбер простору. Поред тога, због природе сајбер ратовања неопходна је, као приоритетна, примена војног одвраћања и превентивних акција, јер није могуће одбранили властите капацитете пасивном одбраном противника. Сајбер ратовање је могуће због многобројних недостатака и несавршености сајбер инфраструктуре, при чему страна која прва открије те недостатке остварује могућност првог напада на противника (*zero day attack*). Када се начини напада јавно објаве, велика је могућност да угрожена страна преузме мере да их онемогући у будућности. Суштина методе сајбер ратовања огледа се у сталном изналагању нових могућности предузимања напада на противника који није против њих осигуран. Чак ни потпуна изолованост неког информационог система од глобалне мреже не омогућава сигурну заштиту, јер се недостаци који омогућавају сајбер ратовање не налазе искључиво у софтверу и хардверу, већ у свим елементима сајбер инфраструктуре (архитектура мреже, физичка основа сајбер простора, садржаји, правни система којим се регулишу активности и односи у сајбер простору, људи и дистрибуираној природи сајбер простора). Као пример за ту

²³ У ширем контексту, сајбер инфраструктура се састоји од следећих основних целина: *физичког окружења* (објекти, локалитети земаљских станица, свемирски простор у којем се крећу сателити, морско дно по којем се простиру подводни каблови и слично), *енергије* (извора-електричне, генератори, батерије и слично), *хардвера* (полупроводнички процесори, електронске картице, бакарни и оптички каблови и слично), *софтвера* (дигитални код, програми, базе података), *мрежа* (чворови, везе, топологије и слично), *садржаја* (информације, протоколи, прекиди или измене у току информација), *људи* (програмери, оператери, особље за одржавање и други) и **регулативе** (споразуми, стандарди итд.). Све већи обим светске инфраструктуре зависи од сајбер простора. Karl, F. Rauscher, „Protecting Communications Infrastructure“, Bell Labs Technical Journal, Special Issue: Homeland Security, Volume 9, Issue 2, 2004.

²⁴ Повеља УН, члан 51. Поступак оправдане употребе силе подробније је дефинисан у члановима 37–51.

тврдњу могу послужити бројни познати случајеви, попут отуђења великог броја по-верљивих Владиних докумената са војне *SIPRNET* мреже америчке војске (случај *Wikileaks*) или убацивање рачунарског црва *Stuxnet* у изоловани систем управљања иранских нуклеарних постројења Бушер и Натанц. У савременим националним стратегијама великих сила за војна дејства у сајбер простору узете су у обзир те околности, па је чест случај позивања на право на самоодбрану ради превентивне самоодбране и одвраћања противника, при чему се лако могу уочити двоструки стандарди за примену сајбер ратовања [7]. Такво тумачење права на самоодбрану не може се сматрати оправданим у контексту међународног права јер је нужан услов за остваривање права на самоодбрану постојање претходне агресије. Зато се поставља једно од основних питања у подручју сајбер ратовања: *да ли, и у којим случајевима, неки сајбер напад има карактер агресије?* У вези с одговором на то питање у свету постоје две различите групе мишљења.

Русија је предводник велике групе држава²⁵ које сматрају да је информационо ратовање у сајбер простору облик агресије на политички и друштвени систем нападнуте државе и да, као такво, подлеже међународној регулацији као и оружани сукоби. По том схватању, информационо безбедност се састоји од људског, друштвеног, духовног и техничког (сајбер) подручја,²⁶ па се у међудржавним односима, укључујући и сукобе, мора посматрати свеукупност информационог деловања, а не само технолошко-технички аспект сајбер ратовања. У сајбер простору се могу предузети технолошки сајбер напади, али се могу ширити и дезинформације и стварати лажна слика у медијима извртањем истине, дезоријентисањем, утицајем на вољу становништва и другим облицима манипулације ради подривања државног, економског и друштвеног система, са крајњим циљем дестабилизације друштва и власти [8, 9]. Такво објашњење је у сагласности са важећом теоријом „пет прстенова“, која је послужила као основа за савремени концепта мрежноцентричног ратовања који је заступљен у америчкој војној доктрини. Пошто се оружани напади на цивилну популацију и инфраструктуру тешко могу оправдати војном потребом и пропорционалношћу [10, 11], ти посредни и прикривени начини могу да буду веома ефикасни у међународним односима. Уколико су успешни, остварују исти резултат: изазивање отпора становништва према властитом руководству ради дестабилизације и свргавања власти противничке државе без борбе [12]. Та неоружана дејства на противника могу да се изводе на више равни (санкције, блокада комуникација, изоловање руководства и психолошка дејства на становништво), а захваљујући успешном ширењу интернета у свету и његовој природи све чешће се изводе употребом онлајн друштвених мрежа (Иран и Бурма).²⁷ Стога не чуди чињеница да је у великом броју држава које су политички и економски конфронтиране са САД и које имају унутрашње политичке проблеме за-

²⁵ Кине, Индије, великог броја држава Трећег света, несврстаних држава и дела европских и латиноамеричких држава.

²⁶ Скуп тих елемената информационог простора чини критични информациони простор, који је дефинисан у националном законодавству и одговарајућим међународним споразумима.

Доктрина информационој безбедности Российской Федерации (утврђена Президентом Российской Федерации В. Путиным 9 септембра 2000 г., № Пп-1895), <http://www.scrf.gov.ru/documents/5.html>, (18. 4. 2011).

²⁷ “Editorial: Iran’s Twitter revolution”, *The Washington Times*, 16. јун 2009,

<http://www.washingtontimes.com/news/2009/jun/16/irans-twitter-revolution/> (2. 6. 2010).

брањена њихова употреба.²⁸ Пошто је сајбер простор најдецентрализованiji облик медија, са великом стопом раста, изузетно је погодан за превазилажење медијске цензуре. У сарадњи са академским и невладиним институцијама, влада САД развија велики број пројеката помоћу којих се превазилазе контрола и блокирање интернет саобраћаја од стране домаћих влада.²⁹ Тиме сајбер простор постаје област у којој суверенитет не остварује страна која има право, већ она која има објективну моћ да га оствари. У таквим ситуацијама, (зло)употреба сајбер простора у комбинацији са позивањем на опште цивилизацијске вредности, попут људских права и демократије, може буде политичко средство избора за утицај на страну владу. Такав начин организовања је имао велики одјек међу млађом опозиционом популацијом у Ирану у периоду од 2007. године до данас и значајно је утицао на интензивирање масовних опозиционих протеста након председничких избора, упркос чињеници да је у том периоду у Ирану популарност друштвених мрежа на интернету била готово занемарљива (у време протеста било је само око 20.000 регистрованих корисника *Twittera*) [13]. Ипак, социјалне мреже на интернету не могу да се сматрају „оружјем“ из сајбер света, јер оружје не подлеже принципима људских права или етичности, нити има политичку вољу, већ је подједнако ефикасно против сваког циља. Такав вид употребе сајбер простора није свемогућ, јер су за њега неопходни и други, доминантнији, друштвени услови, попут унутрашње политичке, социјалне и економске нестабилности, ограничене слободе и независности медија, ауторитативног режима и специфичних друштвених односа између власти и становништва. За такав вид пропагандног политичког дејства посебно су погодна друштва са строгим традиционалним нормама и великим процентом незадовољне млађе популације која има могућност да користи интернет и прати медије економски развијених држава (као што су, на пример, све државе арапског поднебља). Потврда за то су, на пример, неуспешни покушаји самоорганизовања политичких протеста у Хрватској, Црној Гори, Србији и Шпанији током пролећа 2011. године. Наиме, били су неуспешни, уз мали одзив, јер осим колективног незадовољства властима нису имали организовану политичку позадину. С обзиром на то, може се закључити да интернет није нужан услов за ширење идеја или пропаганде, већ је погоднији од других медија због брзог ширења употребе, лаке доступности информација и најнижем степену цензуре у односу на друге медије.

За Русију, због наведених околности, информационо деловање у сајбер простору има примаран значај. У руској војној доктрини се не користе изрази *сајбер ратовање* или *операција*, већ искључиво *информационо ратовање*, док је безбедност у сајбер простору део информационе безбедности.³⁰ Русија сматра да се у међународним односима свако намерно ширење информације на интернету од стране неке стране владе ради подривања или рушења владе друге државе мора квалификовати као агресија и сматрати незаконитом у духу Повеље УН, при чему „*било који праведни циљ, попут промовисања демократије, не може бити употребљен као*

²⁸ Кина, Иран, Вијетнам, Узбекистан, Пакистан, Сирија и Бангладеш.

²⁹ Psiphon, Tor, UltraSurf, FreeGate, Gtunnel, FirePhoenix и други.

³⁰ У фебруару 2010, Русија је званично објавила нову војну доктрину за наредну декаду. Иако се у њој не помињу директно сајбер безбедност или интернет, обухваћен је аспект информационе безбедности, који по руској доктрини обухвата интернет, медије и сајбер безбедност. *Военная доктрина Российской Федерации*, 5. фебруара 2010, http://news.kremlin.ru/ref_notes/461, (17. 5. 2010).

оправдање за такве акције“ [14]. Међутим, тај став је технолошки неодржив, јер се подразумева апсолутна медијска контрола сајбер простора, самоизоловање и деловање у супротности са позитивним препорукама међународних органа о слободи приступа информацијама. Зато у домену сајбер простора већ дуго трају два велика концепцијска сукоба: за и против неутралности интернета на унутрашњем и економском пољу и борба за јачање националног суверенитета над властитим сајбер простором на националном и међународном нивоу.

Сасвим супротан став промовишу САД и државе окупљене око НАТО-а. Оне негирају право на сваки покушај успостављања државне цензуре над идејама и информацијама на интернету, што образлажу универзалним принципом заштите људских права и демократије [15, 16]. Упориште за то имају у ставовима познатих међународних невладиних организација за заштиту људских права [17]. Стога САД константно врше притисак на Кину, Иран, Бурму, Кубу, Сирију и друге државе, настојећи да подстакну јавно неповерење локалног становништва у институције њихових влада, посебно у односима који се тичу остваривања људских права.³¹ Са америчког становишта, информационо деловање не може да буде облик оружане агресије на неку државу онако како га препознаје међународно право. Сједињене Државе подразумевају да сајбер напад чини искључиво офанзивна употреба сајбер оружја, срачуната на наношење штете (привременим или трајним нарушавањем или онеспособљавањем функције) одређеном циљу који зависи од информација и информационих система који су директан објект напад, односно напад чија се природа манифестује кроз технички аспект сајбер ратовања.

У ситуацији када не постоје заједнички међународни став и усвојена терминологија у области сајбер ратовања, неопходно је да се као полазна основа у разматрању узме једини општи систем вредности, који је представљен у међународном јавном праву. Јер, иако се у међународном праву нигде експлицитно не помиње сајбер ратовање, његови прописи се у општем случају могу применити и на тај облик сукоба. На пример, основни међународни уговор, Повеља УН, обавезује све чланице УН да: „решавају своје међународне спорове мирним путем, тако да мир у свету, безбедност и правда не буду повређени“.³² Приликом оснивања Уједињених нација, примарни циљеви те најшире међународне организације били су очување светског мира и безбедности,³³ па Повеља УН и међународно право садрже принцип апсолутне забране употребе силе државама, осим у случају легитимних ситуација попут самоодбране.³⁴ Чланом 51 Повеље постављен је императив да се све чланице „у својим међународним односима суздржавају од претњи силом или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности било које државе, те од употребе силе на било који други начин који није сагласан са циљевима УН“.³⁵ Иако се Повељом УН забрањује примена силе, држави су дозвољене акције које су разумно неопходне ра-

³¹ Yongnian Zheng, *Technological Empowerment: The Internet, State, and Society in China* 103-34, Stanford University Press, 2008. година. Зенг закључује да је интернет „одиграо важну улогу у успостављању политичке либерализације у различитим аспектима као што су политичка отвореност, транспарентност и одговорност“.

³² Повеља УН, чл. 2, ст. 3.

³³ Sean Murphy, *Principles of International Law*, Concise Hornbooks, Thompson West, 2006. године, стр. 439.

³⁴ Повеља УН, чл. 51.

³⁵ Повеља УН, чл. 5, ст. 4.

ди самоодбране у случају када је суочена са опасношћу оружаног напада,³⁶ и то све док међународна заједница не предузме мере да организовано заустави почетни напад.³⁷ Пошто су принципи међународног права исказани у Повељи УН универзални, јасно је да је та формулација примењива и на акте агресије изазване сајбер напади-ма. У концепту права на самоодбрану кључни појмови су *оружани напад* и *агресија*. *Оружани напад* је дефинисан у члану 51 Повеље УН, у којем су наведени изузеци за оправдану употребу силе од стране било које државе чланице УН који не подлежу санкцијама Савета безбедности УН.³⁸ Међутим, Повељом УН није прецизно дефини-сано која акција представља употребу силе. Та чињеница је била повод за недоуми-це и спорења између разних држава, а поново је постала актуелна у случају инфор-мационог и сајбер ратовања. У време настанка Повеље и одговарајућих конвенција права оружаних сукоба доминантан облик агресије у међународним односима била је примена физичке силе (оружје с кинетичким дејством). За разлику од њих, савремене сукобе карактерише примена суптилнијих, неоружаних метода утицаја на противнич-ку страну (у подручју дипломатије, права, економије и информација) које нису нужно повезане с војним дејствима [18]. Питање природе агресије детаљније је објашњено у Резолуцији Генералне скупштине УН бр. 3314 о дефинисању агресије, из 1974. го-дине.³⁹ У чл. 1 те резолуције наведено је: „Агресија је употреба *оружане силе* од стране неке државе усмерена против *суверенитета, територијалног интегритета* или *политичке независности друге државе* или која је *на било који начин неса-гласна са Повељом УН*, на начин како је наведено у овој дефиницији“.⁴⁰ Члан 3 Резо-луције садржи списак дела која се могу квалификовати као агресија (инвазија или на-пад оружаним снагама, бомбардовање, блокада лука и обала, употреба оружаних снага на територији друге државе супротно споразуму, допуштање злоупотребе вла-

³⁶ Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, Clarendon Press, 1963, стр. 432–433. Професор Јан Браунли је категорисао неколико изузетака у вези са ограничавањем употребе силе пре-ма чл. 51. Повеље УН:

1. акт самоодбране;
2. акт колективне самоодбране;
3. акције одобрене од компетентног органа (на пример, Савет безбедности УН);
4. када према међународним споразумима постоји право на интервенцију у случају ад хок захтева неке стране или када је та интервенција оправдана по принципу територијалног суверенитета;
5. у случају потребе за прекидањем злочина;
6. у случају потребе због природне катастрофе и
7. због предузимања мера ради заштите живота и власништва властитих држављана на страниј територији.

³⁷ Повеља УН, чл. 42 („Савет може да предузме акцију која је потребна ради одржавања или успоста-вљања мира и безбедности у свету ваздухопловним, поморским или пешадијским снагама. Таква акција може укључивати и демонстрације, блокаде или друге операције ваздухопловних, поморских или пеша-дијских снага чланица Уједињених нација“) и чл. 43, ст. 1 („Да би допринели одржању мира и безбедно-сти у свету, све чланице Уједињених нација се обавезују да своје оружане снаге, помоћ и олакшице, укључујући и право пролаза, ставе на располагање Савету безбедности и то на захтев Савета и у скла-ду са посебним споразумом или споразумима ради одржавања мира и безбедности у свету“).

³⁸ Исто, чл. 51.

³⁹ Дефиниција агресије, Резолуција Генералне скупштине 3314 (XXIX), чл. 1, 14. децембар 1974, [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/3314\(XXIX\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/3314(XXIX)&Lang=E&Area=RESOLUTION), (20. 5. 2010)

⁴⁰ Исто, у чл. 3. те резолуције наведено је седам чинова који се сматрају агресијом, а у чл. 4 каже се да агресија није ограничена на тих седам чинова.

стите територије за напад на трећу страну, ангажовање нерегуларних група да користе оружану силу), а у чл. 4 речено је да та листа није коначна. Међу наведеним делима се не помиње сајбер ратовање, што је и разумљиво, јер је Резолуција претходила времену његовог настанка, али је предвиђена могућност да се списак дела прошири напоменом да није коначан.⁴¹ Ни сам појам *сила* се није једнако схватао током историје, већ је различито интерпретиран у различитим околностима, што ће се вероватно наставити и у будућности. Основ за такву тврдњу је Бечка конвенција о уговорном праву.⁴² „Споразум ће бити интерпретиран у доброј вери у складу са уобичајеним значењем које је садржано у изразима уговора у њиховом контексту и у светлу њиховог предмета и сврхе“.⁴³ Из претходног става се намеће питање које је то уобичајено значење појма *сила*, односно да ли се подразумева да се он односи на оружану силу или и на друге облике присиле, попут манифестације силе унутар или кроз сајбер простор.⁴⁴ Иако је то дискусабилно питање, у међународној јавности је у прошлости преовладавао став да се појам *сила* наведен у Повељи УН не односи искључиво на оружану силу, већ да има шире значење,⁴⁵ као што је, на пример, примена биолошког и хемијског оружја.

Римским статутом Међународног кривичног суда, нарочито чл. 5, регулише се надлежност тог суда за најозбиљнија кривична дела, која је као таква прогласила целокупна међународна заједница, попут геноцида, злочина против човечности, ратних злочина и агресије.⁴⁶ У њему је наведено и да дефинисање појма *агресија* није окончано од стране међународне заједнице.⁴⁷ Тиме је омогућено међународној заједници да дефинише нове облике агресије, попут сајбер напада, који би тако потпали под надлежност Међународног суда правде.

То питање има изузетну важност за целокупни концепт сајбер ратовања. Право државе на самоодбрану као одговор на претходни сајбер напад постоји једино у случају када тај напад достигне ниво оружаног напада. Међутим, досадашња пракса у примени силе у сајбер простору показује неусаглашеност међународних ставова. Током сајбер

⁴¹ Исто.

⁴² Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969. година (ступила на снагу 1980. године). http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf, (20. 5. 2010).

⁴³ Vienna Convention on the Law of Treaties, чл. н 31, ст. 1.

⁴⁴ Детаљнију анализу значења појма *сила* и *оружана сила* у контексту Повеље УН, у чл. 2, ст. 4, видети у: Michael N. Schmitt, „Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thoughts on a Normative Framework“, страна 13. Рад је објављен у ревији *The Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 37, 1999, стр. 885–937.

http://www.google.com/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=2&ved=0CA0QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.usafa.edu%2Fdf%2Fiita%2FPublications%2FComputer%2520Network-k%2520Attack%2520and%2520the%2520Use%2520of%2520Force%2520in%2520International%2520Law.pdf&ei=fhDySs_wAYOnsAa46LWjDw&usg=AFQjCNFauYdszo2qE3c7zgi-F7CjH6w9Lw&sig-2=a9x3zjTn5sl9el5FOCkUqg, (20. 5. 2010).

⁴⁵ Исто, стр. 10–22.

⁴⁶ <http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/rome.htm>, (16. 05. 2010).

⁴⁷ Римски статут међународног кривичног суда, „Службени лист РСЈ“ – Међународни уговори, бр. 5/2001, чл. 5, ст. 2. „Суд је надлежан за кривично дело агресије након што се прописима донетим у смислу чланова 121. и 123. установе елементи бића овог кривичног дела, и тако испуне претходни услови за установљење надлежности Суда. Ти прописи морају бити у складу са одговарајућим одредбама Повеље Уједињених нација“.

инцидената у Естонији, 2007. године, и Грузији, 2008. године, непознати нападачи су у синхронизованим серијама DDoS напада⁴⁸ извесно време блокирали рад неколико интернет сајтова владиних, медијских и финансијских институција.⁴⁹ Естонски министар одбране је тада јавно упоредио насталу ситуацију с блокирањем морских лука,⁵⁰ што је према наведеној резолуцији Генералне скупштине УН о агресији⁵¹ акт агресије.⁵² У другом случају, председник Грузије је чак тражио интервенцију страних влада, али је је, уместо ње, добио технолошку помоћ водећих америчких приватних интернет компанија. Наиме, према међународном праву наведене акције се не сматрају актима агресије. У чл. 41 Повеље УН наведено је да „...потпун или делимичан прекид економских веза или железничких, ваздушних, поштанских, *телеграфских*, радио и других линија комуникације...“ не представља употребу мера оружане силе.⁵³

Један од основних принципа права оружаних сукоба је *пропорционалност*, што значи да легитимна самоодбрана неке државе постоји само у случају да је претходно угрожена актом агресије који јој даје право на реципрочан одговор.⁵⁴ То значи да превентивна примена сајбер напада или прекомерно агресивна одбрана (на пример, авио-бомбардовање нападача као одговор на сајбер напад ограниченог дејства) не би била легална реакција. У Националној војној стратегији за сајбер операције из 2006. године администрација САД навела је да ће Министарство одбране САД водити офанзивне и дефанзивне акције са применом физичке (кинетичке) силе ради очувања слободе акција и постизање оптималних војних ефеката и стратегијске предности у сајбер простору [19]. У најави нове војне сајбер стратегије, америчка војска је увела категорију „еквивалентности“ напада од које зависи врста војног одговора. Уко-

⁴⁸ *Distributed Denial of Service Attack*, врста напада у којем нападач слањем лажних масовних порука блокира ресурсе нападнутог система и чини га недоступним за нормално функционисање његовим корисницима. У Великој Британији, САД и више других држава такав напад је проглашен незаконитим делом за које је предвиђена озбиља затворска казна.

⁴⁹ Maricelle Ruiz, "Internet Law - Should We Go to War Over a Massive Cyber Attack?", *Internet Business Law Services*, 23. мај 2007.

http://www.ibls.com/internet_law_news_portal_view.aspx?s=latestnews&id=1762, (20. 5. 2010).

⁵⁰ Mark Landler & John Markoff, "Digital Fears Emerge after Data Siege in Estonia", *Valentin Mite*, „Estonia: Attacks Seen As First Case of 'Cyberwar'“, 30. мај 2007. године, Radio Free Europe,

<http://www.rferl.org/content/Article/1076805.html>, (17. 7. 2009).

⁵¹ Дефиниција агресије, Резолуција Генералне скупштине 3314, чл. 3 (ц),

<http://www.un-documents.net/a29r3314.htm>, (20. 5. 2010).

⁵² Johnny Ryan, "Growing Dangers: Emerging and Developing Security Threats", *NATO Review*, 2007, <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue4/english/analysis2.html>, (20. 5. 2010).

⁵³ Повеља УН, чл. 41.

⁵⁴ У Повељи УН, чл. 2, параграф 4, државама се указује да треба да се: „...уздржавају од претње силом или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности сваке државе, или на други начин несагласан са циљевима Уједињених нација“. У чл. 51 наводи се: „Ништа у овој Повељи не умањује природно право на индивидуалну или колективну одбрану у случају оружаног напада на члана Уједињених нација док Савет безбедности не предузме мере потребне за очување мира и безбедности у свету. О мерама које предузму чланови користећи се овим правом на самоодбрану биће одмах обавештен Савет безбедности и ове мере ни на који начин неће довести у питање овласти и одговорности Савета да у складу са овом Повељом предузме у свако доба акцију коју сматра нужном у циљу обезбеђивања и одржања мира и безбедности у свету“,

<http://www.bgcenter.org.yu/documents/Povelja%20Ujedinjenih%20nacija.htm>, (20. 05. 2010).

лико сајбер напад изазове смрт лица или материјална уништења еквивалентна нападу кинетичком силом, одговор војном физичком силом ће се узети у разматрање.⁵⁵ У студији Националне академије наука САД наведена је изјава званичника америчке војске да није одбачена чак ни могућност нуклеарног одговора на сајбер напад.⁵⁶ Није легално ни коришћење сајбер простора за подстицање немира или побуна против легалне политичке власти у сувереним државама (тзв. *Twitter* или *Facebook* револуције), што је вероватно био случај током протеста у Ирану, Бурми, Сирији и Либији. Према Резолуцији Генералне скупштине УН бр. 2625, ратна агресија се сматра „*злочином против мира* и државе чланице се опомињу да се уздрже од „аката одмазде које укључују употребу силе и од *организовања, подстицања, асистирања и учествовања у цивилним сукобима или терористичким нападима у другој држави*“.⁵⁷

Логичан пут за дефинисање природе сајбер напада јесте упоређивање последица које примена силе остави на циљ. У већини досадашњих сајбер напада на националну сајбер инфраструктуру (попут случајева у Естонији, Грузији, Киргистану или САД) подразумевала се примена неинвазивних метода с привременим последицама слабог интензитета, попут *DDoS* напада. У скоро свим досадашњим случајевима сајбер ратовања основна правна препрека за закониту примену начела самоодбране била је немогућност доказивања да је, по последицама, сајбер напад достигао ниво напада кинетичком силом. Ипак, такав начин не може бити ефикасан у свим случајевима, посебно због немогућности превенције напада који нису у складу са правом и у случају неефикасне примене силе са намером изазивања таквих последица.

Проблем одређивања последица остварене силе јавља се и у случају сајбер шпијунаже, као честе активности која се одвија између држава у сајбер простору. У начелу, сајбер шпијунажа се не сматра актом ратовања, али је дискутабилно како би такав акт, у случају откривања, окарактерисале угрожене државе.⁵⁸ Утолико пре јер су у примени сајбер шпијунаже и ратовања готово идентичне технике, методе и средства, а сајбер шпијунажа би се, у принципу, најтеже могла окарактерисати као акт агресије. Пример за то је одлука Савета безбедности⁵⁹ у вези с познатим инци-

⁵⁵ Siobhan Gorman, Julian E. Barnes, „Cyber Combat: Act of War“, The Wall Street Journal, 31. мај 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304563104576355623135782718.html?mod=googlenews-wsj#printMode>, (31. 5. 2011).

⁵⁶ William, A., Owens, Kenneth, W. Dam, and Herbert S. Lin, „Technology, Policy, Law, and Ethics regarding U.S. Acquisition and Use of Cyberattack Capabilities“, National Academy of Sciences, 2009, ISBN 976-0-309-13850-5.

⁵⁷ Резолуција Генералне скупштине УН 2625, Декларација о принципима међународног права који се односе на пријатељске односе и сарадњу међу државама у складу са Повелем УН, 24. октобра 1970, <http://www.yudikorsou.com/download/UN%20GENERAL%20ASSEMBLY%20RESOLUTION%202625.doc>, (20. 5. 2010)

⁵⁸ Досадашњи случајеви, попут велике шпијунске мреже *GhostNet* која је пратила канцеларије тибетанског Далај Ламе и била раширена у многим државама света, углавном на рачунарима амбасада и конзуларних представништва многих држава, укључујући и амбасаду Индије у Београду, нису били ни у једном случају означени као акти агресије.

⁵⁹ Заседања Савета безбедности УН 857, 858, 859 и 860:

<http://www.undemocracy.com/S-PV-857>, (20. 5. 2010);

<http://www.undemocracy.com/meeting/S-PV-858>, (20. 5. 2010);

<http://www.undemocracy.com/meeting/S-PV-859>, (20. 5. 2010);

<http://www.undemocracy.com/meeting/S-PV-860>, (20. 5. 2010);

http://www.undemocracy.com/S-PV-860/page_17/rect_142,1005_509,1200, (20. 5. 2010);

<http://www.undemocracy.com/S-4321>, (20. 5. 2010).

дентом из времена „хладног рата“ у којем је СССР, 1960. године, изнад властите територије оборио амерички шпијунски авион У-2, „црна птица“, који се налазио у неовлашћеној шпијунској мисији.⁶⁰ Тада се Савет безбедности УН није сложио са тврдњом СССР-а да је та акција чин агресије САД и донео је одлуку да тај акт није значио незакониту употребу силе, без обзира на очигледну повреду ваздушног простора Совјетског Савеза. Аналогно томе, може се сматрати да ни шпијунски сајбер упад у информационе мреже неке земље није акт незаконите примене силе [20]. Међутим, у таквом случају допуштене су акције самоодбране земље чији је простор повређен (копно, ваздушни, сајбер или било који други простор), јер ни у једној држави, према националном праву, шпијунажа није дозвољена.⁶¹ Ситуација је много сложенија у случају сајбер упада у информационе системе неке државе којима се онеспособљавају њени информациони капацитети, чиме се, директно или посредно, наноси штета њеној способности да се брани, материјалним и финансијским ресурсима или целокупном становништву.

Сајбер напади могу имати широк распон дејстава на различите циљеве и последица, па се приликом оцене њихове природе тешко може применити исти критеријум. То потврђује неколико карактеристичних сајбер напада. На пример, израелска војска је 2007. године, током комбиноване диверзанско-обавештајно-ваздухопловне акције „Вођњак“, уништила нуклеарно постројење у изградњи⁶² у Сирији. При томе је највероватније применила комбинацију операција у електромагнетном спектру и сајбер простору ради онеспособљавања сиријског радарског система у време ваздухопловног напада израелске војске на наведени циљ.⁶³ Тај инцидент је могао да прерасте у много шири војни сукоб између те две државе, које су формално у стању рата од 1967. године, након што је Израел окупирао део сиријске територије. Сам напад није био анониман, али је изведен тајно, без објаве рата или упозорења.

Велики део међународне јавности сумња да је Израел умешан и у подметање рачунарског вируса *Stuxnet* у нуклеарна постројења Бушер и Натанц у Ирану. Тај злонамерни код је откривен 2010. године, након што је изазвао квар система аутоматизоване контроле рада нуклеарних постројења. Такав напад на нуклеарно постројење у којем се обogaђује уранијум могао је да има опасне последице по становништво и природну средину и представља озбиљно кршење права оружаних су-

⁶⁰ Arie. J. Schaap, "Cyber warfare operations: Development and use under international Law", *The Air Force Law Review*, Cyberlaw Edition, Vol. 64, 2009, стр. 143.

<http://www.thefreelibrary.com/Cyber+warfare+operations:+development+and+use+under+international+law.-a0212035712>, (20. 5. 2010).

Видети: U.S. Department of State, Foreign Relations of the United States: 1958-60: E. Europe Region; Soviet Union; Cyprus,

<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/frus/frus58-60x1/13soviet7.html>, (20. 5. 2010).

⁶¹ У начелу, шпијунажа је дозвољена у међународном, али не и у националним законодавствима.

⁶² Erich Follath, Holger Stark, „How Israel Destroyed Syria's Al Kibar Nuclear Reactor“, Spiegel Online International, 02. новембар 2009. године, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,658663,00.html>, (13. 8. 2010).

⁶³ „IAEA reports Syria over undeclared reactor“, World Nuclear News, 10. јун 2011. године, http://www.world-nuclear-news.org/NP-IAEA_reports_Syria_over_undeclared_reactor-1006117.html, (15. 6. 2011). Richard Clarke, „Cyber War“ 2010, HarperCollins, ISBN: 987-0-06-199239-1, стр. 13–19.

коба.⁶⁴ Међутим, без обзира на константно стање непријатељства између Ирана и Израела, између те две државе не постоји формално стање рата, нити оружаног сукоба, и мала је вероватноћа да се докажу порекло наведеног напада и одговорност нападача.

Пред сам почетак Другог заливског рата, 2003. године, војска САД извела је пробој у комуникациони систем електронских порука ирачке војске кроз који је послала позиве ирачким официрима на предају. Тим сајбер нападом није изазвана никаква физичка штета, већ је представљао пропагандно-информационо дејство. Десио се у припремној фази оружаног рата између две државе и није супротан одредбама постојећег права које се односи на оружане сукобе.

Обимни DDoS напади су честа појава у сајбер простору и неки од њих су имали карактер неформалног међудржавног сукоба, попут напада на Естонију 2007. године, Грузију 2008. године и Киргистан, САД и Јужну Кореју 2009. године. Сви ти напади су изведени техником која у редовном интензитету представља легитимну активност према неком серверу (слање захтева за информацијама), али с неуобичајеном великом фреквенцијом понављања активности. То значи да напад није везан за избор сајбер средства, већ за начин (метода) његове примене. Међу државама жртвама и могућим нападачима није постојао сукоб, али је било политичких несугласица. Нападе су предузимале самоорганизоване групе, највероватније без контроле руске државе. Изузетак је напад на Грузију, који се десио готово паралелно са оружаним војним сукобом између Русије и Грузије. Ипак, порекло сајбер напада није утврђено. Ти DDoS напади јесу привремено онемогућили рад појединих државних информационих система, али нису оставили последице које су могле да се окarakterишу као акти агресије, чак ни у случају да се могла доказати умешаност државе нападача. Ипак, без обзира на квалификацију нивоа агресије, све наведене ситуације су могле да прерасту у шире сукобе, будући да су Естонија и САД чланице НАТО-а, Грузија – чланица „Партнерства за мир“, а Јужна Кореја је контактна чланица и један од најважнијих савезника Сједињених Држава. У току сукоба је покренуто и питање неутралности, јер су приватне компаније из САД и других држава понудиле нападнутим државама, као помоћ, властите капацитете.

Без обзира на то што DDoS напади, шпијунске акције, подметање рачунарских вируса и црва и слични облици нарушавања рада информационих и зависних система остављају последице на мету напада, у већини случајева се не могу доказати њихово порекло и одговорност државе нападача, а ефекти им се углавном свode на привремено ускраћивање располагања информационим ресурсима и изазивање непријатности. Стога је општи став јавности да се они не могу квалификовати као дела којима се крше ставови из Повеље УН о употреби силе.⁶⁵ Према скоро

⁶⁴ „Фабрике или постројења која у себи садрже опасне силе, попут брана, насипа или електричних централа не смеју бити циљ напада, чак и када су такви објекти војни циљеви, уколико такав напад може изазвати ослобађање опасних сила и изазвати озбиљне последице међу цивилним становништвом“, Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977 (Допунски протокол I), чл. 56 (1). Та забрана престаје да важи када се ти објекти и објекти у њиховој непосредној околини не користе за предвиђену намену, већ за редовну, значајну и директну подршку војним операцијама и уколико је војни напад једини начин да се таква подршка оконча.

⁶⁵ Stephen W. Korns and Joshua E. Kastenberg, "Georgia's Cyber Left Hook", *Parameters - U.S. Army War College Quarterly*, Vol. XXXVIII, No. 4 (Winter 2008-2009).

свим стручним ставовима у вези с карактером сајбер напада на Естонију, чланицу НАТО-а, реч је била о сајбер криминалу или тероризму, без обзира на политичку позадину сукоба.⁶⁶ Правни тим Здруженог центра за сајбер одбрану НАТО-а⁶⁷ имао је идентичан став о непостојању основе за проглашење државне одговорности Русије за нападе у Грузији: „Веома је проблематична примена права оружаног сукоба на случај сајбер напада у Грузији због објективне чињенице да је случај толико нејасан да се не могу применити неопходни критеријуми за одлучивање о директној умешаности руске државе у случај, чак ни да су ефекти напада ишли у њену корист“.⁶⁸ Међутим, последице сајбер напада могу имати много озбиљнији интензитет, посебно у случају физичког уништења система који зависе од функције информационе технологије. Иако се сајбер нападима не може остварити директно дејство на физички свет, нарушавањем рада информационих система и процеса у њима могу посредно да се изазову последице по техничке системе чији рад зависи од тих информација, система и процеса.

Иако је сајбер ратовање релативно ново, у историји „хладног рата“ постоје примери који упућују на то да је информациона технологија и раније коришћена у такве сврхе. На пример, савремена Русија је енергетска сила захваљујући великим резервама нафте и природног гаса, што све чешће користи и као политичко средство у међународним односима. Када је њен претходник, бивши СССР, почетком осамдесетих година 20. века започео програм развоја енергетске инфраструктуре, совјетска власт је покренула широку акцију индустријске шпијунаже ради прибављања развијених западних технологија у тој области. Када је америчка страна сазнала за та настојања, започела је програм модификовања технологија за које су Совјети били заинтересовани ради његовог подметања. Наиме, америчке обавештајне службе су у систем контроле рада гасовода намерно уградиле озбиљну грешку и потом га подметнуле совјетским агентима за индустријску шпијунажу. Постоје тврдње да је подметнути софтвер употребљен у току изградње великог Транссибирског гасовода у СССР-у [21 стр. 81–82] и да је неко време радио без сметњи, а потом је изазвао поремећај у функционисању гасовода затварањем вентила на једној и изазивањем максималног притиска на другој страни. То је довело до велике експлозије, за коју поједини стручњаци сматрају да је била најјача експлозија ненуклеарног порекла која је икада измерена на планети – укупне јачине око три килотона.⁶⁹

Такав сценарио је актуелан и у садашње време. Влада САД покренула је 2007. године серију тестова под називом *Aurora Generator Test*⁷⁰ да би оценила могућност физичких последица сајбер напада по државни електроенергетски систем. У њима је реално демонстрано могуће уништење делова система преузимањем контроле над

⁶⁶ Исто, стр. 71.

⁶⁷ Cooperative Cyber Defense Center of Excellence, Tallinn, Estonia, <http://www.ccdcoe.org/>.

⁶⁸ Stephen W. Korns and Joshua E. Kastenber, "Georgia's Cyber Left Hook".

⁶⁹ Gus W. Weiss, „The Farewell Dossier“, Central Intelligence Agency, <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/96unclass/farewell.htm>, (25. 3. 2010); John Markof, „Old Trick Threatens the Newest Weapons“, *The New York Times*, 26. октобар 2009, http://www.nytimes.com/2009/10/27/science/27trojan.html?_r=1&ref=science&pagewanted=all, (25. 3. 2010).

⁷⁰ Ted Bridis & Eileen Sullivan, „US Video Shows Hacker Hit on Power Grid“, *SFGATE.COM*, 27. септембар 2007, <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/n/a/2007/09/26/national/w165704D09.DTL&type=politics>, (15. 4. 2010).

системом електричног снабдевања и изазивањем поремећаја рада електричних централа уништењем електрогенератора.⁷¹ Резултати експеримента су довели до тога да је америчка савезна електрорегулаторна комисија⁷² 2008. године донела прописе којима је све електроенергетске компаније обавезала да примене специфичне мере сајбер безбедности, уз могућу казну од милион долара дневно за њихово непоштовање.⁷³ Могућност сајбер напада на електроенергетске мреже се све више повећава због све већег степеном зависности од умрежених информационих система. У циљу повећања ефикасности електричне мреже у САД, америчка државна администрација је донела одлуку о изградњи „Паметне мреже“⁷⁴ – информационог система за оптимизацију производње и утрошка електричне енергије, док је Европска унија усвојила одлуку о покретању сличног пројекта под називом *Super Smart Grid*.⁷⁵ Америчка агенција CIA, почетком 2008. године, издала је јавно саопштење о поседовању информација да су сајбер напади већ изазвали пад електричне мреже у неколико региона у свету ван Сједињених Држава,⁷⁶ а у америчкој јавности се већ дуже време спекулише о могућности да се исто деси и са њиховим капацитетима.⁷⁷ Такви напади могу имати несагледиве последице, пошто је веома реална могућност сајбер напада и на нуклеарна постројења.⁷⁸ Сви ти напади би имали статус ратног злочина, под условом да се може доказати одговорност државе нападача. Међутим, последице сајбер напада нису довољан критеријум за одређивање њихове природе и легалности. Оне могу да настану и случајно, грешком или као изоловани акт неког појединца, па у међународној заједници постоје различити ставови око тога шта је сајбер напад.

Мајкл Шмит, декан и професор међународног права у Европском центру за безбедносне студије „Џорџ К. Маршал“⁷⁹ сматра да неки сајбер напад може бити дефинисан као оружани напад уколико има за циљ изазивање повређивања или смрти људи, оштећење или уништење имовине, или у случају да су такве последице напада очекиване.⁸⁰ Иако се из постојећег међународног права не може извести закључак

⁷¹ Richard Clarke, *Cyber War*, стр. 88.

⁷² Federal Energy Regulatory Commission, www.ferc.gov.

⁷³ Federal Energy Regulatory Commission, *The Strategic Plan*, <http://www.ferc.gov/about/strat-docs/FY-09-14-strat-plan-print.pdf>, (22. 3. 2010).

⁷⁴ John Carey, „Obama's smart grid game plan“, *Bloomberg Business Week*, 27. октобар 2009, http://www.businessweek.com/technology/content/oct2009/tc20091027_594339.htm, (22. 3. 2010).

⁷⁵ A. Battaglini, J. Lilliestam, C. Bals, A. Haas, „The SuperSmart Grid, Potsdam Institute for Climate Impact Research“, *European Climate Forum*, 18. јун 2008. године, <http://www.supersmartgrid.net/wp-content/uploads/2008/06/battaglini-lilliestam-2008-supersmart-grid-tallberg1.pdf>, (22. 3. 2010).

⁷⁶ Tom Spiner, „CIA: Cyberattack caused multiple-city blackout“, *CNET News*, 22. јануар 2008, http://news.cnet.com/CIA-Cyberattack-caused-multiple-city-blackout/2100-7349_3-6227090.html, (15. 4. 2010).
У изјави је наведено да CIA не поседује информације о томе ко су нападачи или каква је била сврха напада, али да су изведени путем упада са интернета.

⁷⁷ Anne Broache, „Will cyberintrusions crash U.S. electrical grid?“, *CNET News*, 17. октобар 2007, http://news.cnet.com/8301-10784_3-9799403-7.html, (15. 4. 2010).

⁷⁸ „Russia says Stuxnet could have caused new Chernobyl“, *Reuters*, 26. јануар 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/01/26/us-iran-nuclear-russia-idUSTRE70P6WS20110126>, (13. 5. 2011).

⁷⁹ Michael N. Schmitt, George C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen, Germany.

⁸⁰ Michael N. Schmitt, „Wired Warfare: Computer Network Attack and Jus in Bello“, *International Review of the Red Cross*, јун 2002.

да се сајбер напади могу изједначити са недозвољеном употребом силе или оружаном нападом, том Шмитовом дефиницијом уводи се нови елемент. На основу њега, сајбер напади се карактеришу као оружани напади не само ако се остваре последице оружаног напада (повређивање или смрт људи, или оштећење или уништење имовине) већ и у случају да постоји циљ (намера, потенцијал) да се оне изазову. Прихватањем таквог стандарда, сви сајбер напади усмерени на системе битне државне инфраструктуре могу да се прогласе оружаним нападом. У том случају, може се применити право сваке државе на самоодбрану против таквог напада у складу са чл. 51 Повеље УН, при чему остаје обавеза избора пропорционалног одговора, о чему такође постоје несугласице због различите процене држава шта је пропорционалан акт. На пример, након терористичког напада 2001. године, САД објавиле су тзв. рат терору и предузеле ратни поход на Авганистан. То је било последица снажног настојања Владе САД (Бушова доктрина)⁸¹ да убеди међународну јавност у амерички став да не треба правити разлику између терористичких организација и влада држава које им пружају заштиту. Многе државе света критиковале су такав став САД као потпору настојању да осигурају право да изводе војне акције било када и било где у свету.

Једина ограничења за самосталну процену врсте и интензитета војног одговора на претходни сајбер напад јесу поштовање принципа неопходности за одбрану и принципа пропорционалности у односу на почетни напад.⁸² Тај стандард је у међународном праву током историје више пута потврђен, као у случају пресуде Међународног суда правде у случају Никарагва против САД⁸³ или у саветодавног мишљења Међународног суда правде о легалности претње или употребе нуклеарног оружја:⁸⁴ „...примена права на самоодбрану које подлеже условима неопходности и пропорционалности представља правило обичајног међународног права“ и „...ова два услова се равноправно примењују са чланом 51. Повеље УН, без обзира на врсту примењене силе“.⁸⁵ Према томе, одговор неке државе на напад није ограничен на специфичну врсту оружја или тип војног одговора све док је тај одговор у складу са принципима наведеним у Повељи УН да је неопходан и пропорционалан претходном нападу. То ограничење је изузетно важно, јер се у војним доктринама САД и Русије, највећих нуклеарних сила на свету, не постављају ограничења за врсту одговора на напад предузет на њихове државе.

На основу наведеног, може се закључити да је за сајбер напад, да би достигао ниво агресије, неопходно утврдити природу и врсту, обим и садржај последице и намену напада и намеру нападача. Иако је у сукобима у физичком свету често те-

⁸¹ "National Security Strategy of the United States," центембap 2002, <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>, (04. 3. 2010).

⁸² Та правила су уведена у обичаје међународног права након става државног секретара САД Данијела Вебстера у одговору Британцима на њихово позивање на самоодбрану у познатом Каролиншком инциденту. Michael C. Bonafede, "Here, There, and Everywhere: Assessing the Proportionality Doctrine and U.S. Use of Force in Response to Terrorism After September 11 Attacks", *Cornell Law Review*, 2002. година.

⁸³ Видети: *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicar. v. USA)*, 1986 International Court of Justice, 1986. година, <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=nus&case=70&k=66> (13. 11. 2009).

⁸⁴ International Court of Justice, *Legality of the threat or Use of Nuclear Weapons*, 1996, стр. 226, параграф 41, <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=e1&case=95&code=unan&p3=4>, (03. 3. 2010).

⁸⁵ Исто, параграф 41, стр. 226.

шко утврдити наведене карактеристике, у сајбер простору је то вишеструко сложене. Да би да нека држава остварила право на самоодбрану, неопходно је да је испуњен и други нужан услов: да је познат нападач и да он има државни субјективитет. Иако би било тешко доказати обе те чињенице, садашњи технички ниво сајбер простора чини да је државна одговорност за напад много теже доказива од тога да су последице сајбер напада достигле ниво напада кинетичким дејством.

Утврђивање државне одговорности за сајбер напад

За регулисање сајбер ратовања кључно је питање могућност идентификовања нападача и утврђивања одговорности државе за сајбер напад. Према праву оружаних сукоба, подразумева се да су у стању сукоба налазе субјекти међународног права,⁸⁶ али се то изузетно тешко може проценити. Наиме, сајбер нападе могу да покрену појединци са територије треће државе, а они могу имати одложено дејство, могу бити преусмерени на сервере других држава и могу да буду дистрибуирано покренути истовремено са више различитих позиција. Због тога је за утврђивање порекла напада, поред сајбер форензике, потребно да се примене и друге међународно прихватљиве методе доказивања одговорности неке државе. У том погледу погодан је пример правног преседана из праксе Уједињених нација у вези с одлуком о бомбардовању Либије, 1986. године, које су извеле САД као санкцију за претходни терористички напад на америчке војнике у једној немачкој дискотеци.⁸⁷

Генерална скупштина УН изгласала је Резолуцију бр. 41/38⁸⁸ којом је потврдила да напад на неку државу на основу претпоставке или оптужбе да је пружила уточиште терористичкој организацији која је извршила напад или да је помогла у организовању терористичког напада није у складу са Повељом Уједињених нација. Донедавно, у свету је преовладало мишљење да је међународно право засновано на односима међу државама са истим правима.⁸⁹ У том духу, самоодбрана је средство које омогућава једној држави да се сама заштити од оружаног напада друге државе, док је насиље које предузму недржавни субјекти према некој држави, њеним грађанима или имовини у надлежности криминалног права.⁹⁰ Међутим, међународне околности су се умногоме измениле. У вези с тим, карактеристичан је случај проглашења „рата терору“ од стране америчке администрације након терористичког напада на САД 2001. године. Он је послужио као основа за одлуку о покретању војне акције у Авгани-

⁸⁶ III Хашка конвенција о започињању непријатељстава из 1907. године, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/190>, (9. 1. 2010).

⁸⁷ Након обавештајних активности, САД дошле су до sazнања да су за напад одговорна лица која су била сарадници либијских безбедносних агенција, што међународна заједница није потврдила.

⁸⁸ Резолуција Генералне скупштине УН бр. 41/38 (Doc. A/RES/41/38) од 20. новембра 1986, <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r038.htm>, (3. 3. 2010).

⁸⁹ Michael N. Schmitt, „21st Century Conflict: Can the Law Survive?“, 8(2) *Melbourn Journal of International Law* 24, 2007, <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MelbJIL/2007/24.html>, (3. 3. 2010).

⁹⁰ Antonio Cassese, „Terrorism Is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law“, *European Journal of International Law*, Vol 12, No.5, стр. 993–1001, https://www.unodc.org/tldb/bibliography/Biblio_Internat_law_Cassese_2001.pdf, (3. 3. 2010).

стану против власти талибана, уз образложење да су пружили уточиште и подршку терористичкој организацији Ал Каида, која је извела терористички напад. Иако је председница Националног удружења правника САД Марџори Кон⁹¹ оценила је да је та војна операција, која непрекидно траје од 2001. године, међународноправно нелегитимна,⁹² у међународној заједници о том проблему постоје супротна тумачења.

Према мишљењу многих стручњака, усвајање Нацрта прописа о одговорности држава за међународно противправна дела, 2001. године, од стране Комисије УН за међународно право био је преломни тренутак у историји међународног права.⁹³ У том нацрту дата је основа за опште правило у међународним односима у току сукоба да ће „понашање било ког државног органа бити сматрано актом те државе у сагласности са домаћим законом државе“.⁹⁴ Према Комисији, државни орган представља „било коју особу или ентитет који има тај статус у складу са домаћим законима државе“, ⁹⁵ па неки државни орган не може избећи одговорности тврдећи да су одређени учесници прекорачили властите надлежности.⁹⁶ Међутим, иако се тим правилом ограничава могућност терористичких активности уз одобрење или знање државних органа, у духу савремених безбедносних изазова и технолошког развоја, посебно у области сајбер ратовања, јавља се потреба редифинисања постојеће интерпретације употребе силе у међународним односима, посебно у случајевима нарушавања државног суверенитета. Транснационалним активностима држава у сајбер простору које се тичу њихових унутрашњих послова лако може да се изазове кршење међународноправних принципа поштовања суверенитета држава и мешања у њихове унутрашње послове.⁹⁷ Иако наведени нацрт прописа није постао међународно обавезујући,⁹⁸ он се сматра битним показатељем стања међународ-

⁹¹ Марџори Кон је професорка права на Правном факултету „Томас Џеферсон“ у САД и председник Националног удружења правника Сједињених Америчких Држава.

⁹² „Све државе имају обавезу да решавају међусобне спорове мирним путем и да ни једна нација нема право да користи војну силу сем у случају права на самоодбрану како је оно регулисано Повељом УН или посебном резолуцијом Савета безбедности“. Инвазија на Авганистан није била легитимна самоодбрана на основу Повеље УН, јер је терористички напад био криминални акт, а не војни напад на другу државу. Авганистан није напao САД... Даље, није постојала евидентна претња за САД након напада 11. септембра 2001. године...неопходност самоодбране мора бити тренутна, потпуна, не остављајући прилику за премишљање о средству и тренутку примена“, Marjorie Cohn, „Afghanistan: The Other Illegal War“, *AlterNet*, 1. август 2008, http://www.alternet.org/world/93473/afghanistan:_the_other_illegal_war/, (4. 3. 2010).

⁹³ Нацрт прописа о одговорности држава за међународно противправна дела (*Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*), усвојен од стране Комисије за међународно право (*International Law Commission*) УН, <http://www.un.org/law/ilc/>. Прописима о одговорности држава регулише се када и како су државе одговорне када прекрше неку међународну обавезу, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf, (10. 1. 2010).

⁹⁴ Нацрт прописа о одговорности држава за међународно незаконита дела, чл. 4, ст. 1.

⁹⁵ *Исто*, чл. 4, ст. 2.

⁹⁶ *Исто*, чл. 7.

⁹⁷ Декларација о принципима у међународном праву из 1970. године, (<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement>) и Декларација о неприхватљивости мешања у унутрашње послове државе из 1965. године (<http://www.un.org/documents/ga/res/36/a36r103.htm>, 10. 1. 2010).

⁹⁸ Нацрт је представљен у Резолуцији Генералне скупштине УН бр. 56/83, без прејудуцирања за касније усвајање у форми међународног споразума.

ног права. На њега се ослонио и Међународни суд правде, који је до сада неколико пута доносио одлуку о утицају државних органа на неки сукоб, приликом доношења пресуде у случају тужбе за геноцид БиХ против Србије.⁹⁹ Међутим, будући да је природа сајбер напада специфична, доказивање одговорности државе је сложен проблем, Иако би сваки сајбер напад који је покренула нека држава или који је изведен уз сагласност неке државе морао да подлеже правним последицама које проистичу из чл. 4 Повеље УН¹⁰⁰ уколико по природи и интензитету достигне ниво оружаног напада. Та околност отежава примену постојећег међународног права и подручје сајбер ратовања оставља нерегулисаним, па је једини могући пут у будућности изградња специфичних међународних прописа којим ће се дефинисати елементи сајбер ратовања и, у току њега, принципи државне одговорности. Регулисање сајбер ратовања и изградњу нових правила захтевају и најутицајнији фактори међународне заједнице [22]. При томе, неопходно је да ти прописи буду усклађени са постојећим међународним правом а опште правне претпоставке за владање у току сајбер ратовања могу да се изведу из досадашње међународне праксе у сличним ситуацијама. За утврђивање везе између државе и појединца у току сукоба у пракси међународног права постоје два карактеристична случаја на основу којих су настали стандарди за процене степена умешаности државе у неки сукоб. То су *начело потпуне контроле* и *начело ефективне контроле*.¹⁰¹

Тест „потпуне контроле“ или „први никарагвански тест“. Према одредбама чл. 4 Нацрта правила о одговорности држава за међународно противправна дела главна околност за утврђивање одговорности неке државе јесте деловање њених формалних, *de iure*¹⁰² органа. Међутим, у пракси се ретко дешава да нека држава отворено противправно делује у сукобу тако што користи своје званичне органе. У тим приликама обично је реч о неформалним снагама под контролом државе, попут плаћеничких или паравојних снага.¹⁰³ Таква ситуација је вероватна и у сајбер ратовању, у којем се, због могућности прикривања стварног нападача, очекује ангажовање неформалних, националистичких или политичких група, или приватних компанија, па чак и *outsourcing* у друге државе. Ти *de facto*¹⁰⁴ државни органи не смеју да се игнори-

⁹⁹ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), International Court of Justice, <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&k=f4&p3=4&case=91> (18. 3. 2010).

¹⁰⁰ Joyner i Lotrionte, "Information Warfare as International Coercion: Elements of a Legal Framework".

¹⁰¹ Antonio Cassese, „The Nicaragua and Tadić Test Revisited in light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia“, The European Journal of International Law, Vol. 18 no. 4, 2007, www.ejil.org/pdfs/18/4/233.pdf, (13. 05. 2010). Scott J. Shackelford, "State Responsibility For Cyber Attacks: Competing Standards For A Growing Problem"; Derek Jinks, „State Responsibility for the Acts of Private Armed Groups“, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 4, 2003, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=391641, (12. 1. 2010).

¹⁰² Израз *de iure* значи заснован на закону, с обзиром на прописани закон, и често је у супротности са стварном ситуацијом – *de facto*.

¹⁰³ *Blackwater Worldwide* (нови назив од 2009. године је „Xe Services“), америчка приватна компанија, представља највећу светску плаћеничку војску која је у блиским везама са десничарским естаблишментом у САД. Специјализована је за ратни *outsourcing*. James Risen, Mark Mazetti, „Blackwater Guards Tied to Secret C.I.A. Raids“, The New York Times, 10. децембар 2009, http://www.nytimes.com/2009/12/11/us/politics/11blackwater.html?_r=1&hp, (12. 1. 2010).

¹⁰⁴ Стварни, заснован на чињеницама, у пракси.

шу, јер би у том случају државе које их ангажују избегле одговорност за учешће у сукобима уз оправдање да они немају легалан статус у складу са домаћим правом. У ствари, основни проблем је правне и техничке природе – немогућност утврђивања ко су нападачи. Тест „потпуне контроле“ или „први никарагвански тест“ формулисао је Међународни суд правде у случају Никарагва против САД,¹⁰⁵ посебно параграфе 109 и 110 пресуде, приликом одлучивања о томе да ли се и под којим условима може приписати одговорност властима САД за деловање паравојне скупине „контраша“ током којег је дошло до тешких повреда хуманитарног права у Никарагви.¹⁰⁶ У тесту се разматра како се групе које нису органи неке државе по њеном унутрашњем праву *de facto* могу изједначити са њима јер, у суштини, потпуно зависе од те државе: не одлучују самостално и делују као њен инструмент.¹⁰⁷ Кључна питања у том тесту су:

– Да ли је нека држава формирала дотичну групу?

– Да ли постоји однос потпуне зависности те групе од државе и потпуно одсуство могућности самосталног деловања групе?

– Користи ли држава тај однос зависности и контроле?

– Да ли је држава одабрала и поставила политичке вође дотичне групе?

Уколико је држава основала неку групу, суштински је контролисала, одабрала и поставила њене вође и усмеравала јој активности, и ако су припадници те групе починили недозвољена дела, онда је, у комбинацији са принципом командне одговорности, та држава одговорна за последице напада који је предузела та група, чак и уколико државно руководство није имало намеру да изазове те последице, ни сазнања о постојању намере.¹⁰⁸ Тај стандард се односи на одговорност државе за властите органе или неку групу и поистовећује их са државом у погледу последица дејстава. Док год је деловање *de iure* и *de facto* органа службеног карактера, оно се аутоматски приписује држави, чак и ако је почињено при прекорачењу овлашћења или супротно датим упутствима.¹⁰⁹ Примена тог принципа повећава вероватноћу утврђивања државне одговорности у случају сајбер ратовања, али се тиме не решавају сви проблеми, јер се организовање борбених група суштински разликује од ангажовања сајбер нападача.

Тест „ефективне или оперативне контроле“ или „други никарагвански тест“. Према том тесту, за утврђивање државне одговорности за напад довољно је да се докаже да недржавни субјекти (појединци или групе) делују по смерницама неке државе или да се на било који начин налазе под њеном контролом.¹¹⁰ У случају најте-

¹⁰⁵ Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), параграфи 109 и 110, <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf?PHPSESSID=05fad554ae9feec6f32e8fcea282db53>, (20.05.2010). Извештај Међународног суда правде: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=66&case=70&code=nus&p3=4>, пресуда: <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>, (12. 1. 2010).

¹⁰⁶ Суд је пресудио да су САД повредиле међународно право подршком побуњеничкој герили, вођењем психолошких операција против легалне владе у Никарагви и постављањем мина у њеним водама. Извршење пресуда блокирале су САД у Свету безбедности УН. Видети: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,HRW,,NIC,467fca491e,0.html>, (20. 5. 2010).

¹⁰⁷ Пресуда Босна против Србије, Међународни суд правде, стр. 140–141, параграфи 391–393; Пресуда Никарагва против САД, стр. 43–64, параграфи 93–114.

¹⁰⁸ Shackelford, S., “State Responsibility For Cyber Attacks: Competing Standards For A Growing Problem”.

¹⁰⁹ Пресуда Босна против Србије, стр. 142, параграф 398; Пресуда Никарагва против САД, стр. 36–40, параграфи 75–86; Нацрт прописа о одговорности држава за међународно противправна дела, стр. 45, чл. 7.

¹¹⁰ Нацрт прописа о одговорности држава за међународно противправна дела, стр. 47, чл. 8.

жих повреда хуманитарног права неопходно је доказати постојање намере државног руководства и директних налога да се учине таква дела.¹¹¹ Тест је дефинисао Међународни суд правде параграфом 115 пресуде у суђењу Никарагва против Сједињених Америчких Држава.¹¹² Тај однос ефективне контроле постоји у ситуацији када нека држава финансира неку групу, координира и контролише њено деловање и издаје јој специфична и директна упутства или наредбе у вези с чињењем противправних дела. У том тесту општа и генерална упутства државе нису релевантна.¹¹³ И у том случају држава је одговорна, без обзира на могуће прекорачење овлашћења или поступања у супротности са упутствима.¹¹⁴ То начело је примењено у пракси Међународног кривичног суда за простор бивше Југославије у случају Тадић.¹¹⁵

Основна разлика између та два начела је у чињеници да ли нека држава има директну оперативну контролу над активностима недржавних субјеката и контролу над њиховим планирањем или нема. Под начелом потпуне контроле подразумева се да држава има контролу над паравојним снагама или другим недржавним субјектима који учествују у непријатељствима у случају када ти учесници делују у потпуној зависности од те државе. Када је реч о начелу оперативне контроле, сматра да се дела недржавне групе могу приписати држави у случају када држава пружа подршку тој групи (финансијску, логистичку и друге) и има улогу у њеном директном организовању и координацији.¹¹⁶ Начело стварне контроле је строже јер се захтева утврђивање јачег степена зависности између државе и неке групе, па је, самим тим, теже за доказивање. У својој одлуци у предмету тужбе Босне и Херцеговине против Србије (Примена Конвенције о спречавању и кажњавању злочина геноцида)¹¹⁷ Међународни суд правде применио је 2007. године одлуке из никарагванског процеса као правног преседана који се често користи у судској пракси. Том приликом је донео одлуку о ослобађајућој пресуди за државу Србију за геноцид у Сребреници.¹¹⁸ Због непостојања очигледне везе између сајбер нападача и државе по рекла и чињенице да је до сада предузето више акција у сајбер простору за које постоји сумња, али не и докази о пореклу напада, примена тих тестова може да буде важан путоказ за евентуални будући систем регулисања сајбер ратовања. Наведе-

¹¹¹ Марко Милановић, "State responsibility for genocide", *European Journal of International Law*, Vol 17, No. 3, 2006. године, стр. 553–604.
<http://www.ejil.org/pdfs/17/3/204.pdf>, (12. 1. 2010).

¹¹² Пресуда Никарагва против САД, стр. 54, параграф 115.

¹¹³ Исто. Пресуда Босна против Србије, стр. 142–143, параграф 396–400.

¹¹⁴ Нацрт прописа о одговорности држава за међународно противправна дела, стр. 45–47, чл. 7.

¹¹⁵ Случај Тадић се односи на суђење Душку Тадићу, припаднику снага Републике Српске у току сукоба у Босни, који је осуђен на 20 година у процесу Међународног кривичног суда за бившу Југославију за дела која је учинио у току грађанског рата, <http://www.ijl.org/courses/documents/Prosecutorv.Tadic.pdf>, (12. 1. 2010).

¹¹⁶ Међународни суд правде, Случај Тадић, бр. IT-94-1-I-ICTY, од 2. октобра 1995. године.

¹¹⁷ Пресуда по питању случаја који се односи на примену Конвенције о спречавању и кажњавању злочина геноцида (Босна и Херцеговина против Србије и Црне Горе), од 26. фебруара 2007. године, Општа листа бр. 91. У пресуди је наведено да је Србија прекршила своју обавезу у оквиру примене Конвенције због неспречавања геноцида у Сребреници и по питању својих обавеза према Међународном кривичном трибуналу за бившу Југославију, али да није крива за сам злочин.
<http://www.icj-cj.org/docket/files/91/13685.pdf#view=FitH&pagemode=none&search=%22stojanovic%22>, (12. 1. 2010)

¹¹⁸ Исто, стр. 140, параграф 391.

на два теста приписивања одговорности државе међусобно су искључива. Уколико се утврди могућност приписивања одговорности по основу једне врсте одговорности, неће се утврђивати одговорност у другом случају. Избор начела које ће се применити на сајбер ратовање зависи од ситуације, али је вероватнија примена начела ефективне контроле, због могућег прикривања порекла сајбер напада.¹¹⁹ То значи да би се утврдила одговорност државе за сајбер напад довољно је да се утврди да ли постоји њена оперативна одговорност, без доказивања потпуне контроле нападача. Примена тог принципа је погодна у случају масовних DDoS напада, попут напада на Естонију и Грузију, али није погодна за софистицираније нападе, попут примене рачунарског црва *Stuxnet*, који представља много озбиљнију претњу.

Поред утврђивања достигнутог нивоа сајбер напада и одговорности државе за напад, у сајбер ратовању постоје и други карактеристични проблеми. Један од њих је проблем укључивања у сукоб статусно неутралних држава, јер сајбер напад може да путује кроз инфраструктуру више суверених држава прелазећи преко њихових националних граница (некада чак и истовремено, због природе IT протокола и пакетног слања података). У таквим околностима се повећава вероватноћа ширења сукоба, па питање суверенитета држава у сајбер ратовању има изузетну важност. Доктрина државне одговорности дуго постоји у међународном праву, али је постала готово ирелевантна за одређивање одговорности у случају сајбер напада. Према њој је свака држава обавезна да спречи покретање напада на другу државу са властите територије. Уколико није у могућности да спречи такав напад, или то не жели, онда се држава може сматрати одговорном за тај напад. Међутим, практична процена државне одговорности не може да се узме здраво за готово – зависи од природе напада и околности у одређеној ситуацији. Постоје и ставови да уколико држава има ефективну контролу над учесницима напада, онда она има и способност да усмери и властиту активност према њима ради остварења свог утицаја у датом случају. Уколико држава нема ефективну контролу над актерима напада, питање је да ли остварује општу контролу над њима, тј. да ли, и без обзира на то што не управља поступцима нападача, може да утиче на координацију и планирање њихових активности. Коначно, у већини случајева може се поставити питање да ли је нека држава индиректно одговорна за одређене активности у датом сукобу, односно да ли је изостанак њене реакције основа за тврдњу да је одговорна за сајбер напад. Питање процене одговорности државе за сајбер нападе је веома неодређено. Постоје чак и екстремни ставови да се нека држава може сматрати одговорном за сајбер напад на основу тога да ли је усвојила ефикасне законе помоћу којих би спречила високотехнолошки или сајбер криминал, да ли довољно активно примењује те законе и да ли сарађује са жртвама у току истраге сајбер инцидента, па чак и да ли има историју државе коју сајбер нападачи користе за нападе.¹²⁰ Као пример за противтезу таквим ставовима се могу сматрати напади који по природи немају, нити могу имати географско порекло, попут разних врста дистрибуираних напада (*Botnet* мреже, DDoS напади, ширење малициозног кода и слично).

¹¹⁹ То начело је примењено и у случају Тадић у Хашком суду.

¹²⁰ Такви ставови нису у потпуности у складу с међународним правом и још увек важећим међународним правним системом, у коме се у потпуности признаје потпуни државни суверенитет. Шта више, такве ставове готово искључиво имају поједини представници америчке државне политике и у свету се углавном сматрају екстремним, тј. да су у функцији правдања санкција према некој земљи.

Тек у случају да се тачно одреде право порекло сајбер напада и природа нападача може се разматрати да ли је тај напад достигао ниво оружаног напада, као и врста и интензитет оправдане противмере према међународном праву оружаних сукоба. Да би се одредила легалност војног одговора потребно је да се анализирају следећа питања: да ли је употреба силе као одговора у складу са принципом војне неопходности, тј. да ли инцидент, осим на војни начин, може да се реши и другачије? Да ли је природа планираног одговора пропорционална нападу? Ако јесте, да ли је ниво силе која се користи претеран у односу на важност војних резултата који се желе постићи? Да ли се приликом планиране употребе силе адекватно разликују војни циљеви и цивилно становништво и добра? Сва постављена питања произилазе из основних принципа права оружаних сукоба. На њих тешко може да се одговори у контексту сукоба у сајбер простору. Очигледно, не постоји консензус око могуће примене постојећег права оружаних сукоба у међународној заједници, а веома је дискутабилно питање да ли и на који начин стварање нових прописа о сајбер ратовању може да помогне све док се не дефинишу основни појмови, у вези са којима постоји много субјективних ставова, заснованих на нејасним чињеницама [6].

Закључак

Основна опасност од сајбер ратовања је у нејасној разлици између стања рата и криминалног дела која лако може да доведе до ескалације сукоба. У складу с међународним правом, не постоји правна основа за напад на неку државу као акт самоодбране од претходног сајбер напада за који се не може доказати да је га је предузела та држава или да је изведен на основу њене подршке. Чак и у случају утврђивања одговорности појединца или групе за тај напад, свака акција против таквих извршилаца на страној територији значила би повреду њеног територијалног интегритета и суверенитета. Једина дозвољена мера је захтев држави порекла напада да предузме акције ради његовог заустављања.¹²¹ Међутим, у случају да се установи да је нападач држава, настаје ситуација која није јасно регулисана. Такве ситуације значајно повећавају могућност ескалације сукоба у међународним оквирима. У пракси се изузетно тешко могу одвојити та два могућа сценарија због тога што се сајбер напади лако могу предузети прикривено, са било које локације у свету. Могућност за регулисање сајбер напада могу да буду класификација таквих напада у категорије, у зависности од ефеката који се нападима остварују, и одређивање одговарајућих противмера. Од тога зависе право на покретање и врста самоодбране.¹²² Потребно је да свака национална стратегија буде у складу са одговарају-

¹²¹ То је био случај током НАТО бомбардовања СР Југославије, када су упућени захтеви да се спрече активности хакера (са рачунара Београдског универзитета) и забрањено прекидом интернет саобраћаја уколико изостане таква акција.

¹²² Michael N. Schmitt, декан и професор међународног права Колеџа за међународне и безбедносне студије Европског центра за безбедносне студије „Џорџ Маршал“ у Гармишпартенкирхену, у Немачкој, у свом раду „Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thoughts on a Normative Framework“, објављеном у *The Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 37, 1999. године, на страни 29 понудио је следећи правни оквир за нормирање компјутерских мрежних напада заснован на шеми питања и одговора:

ћим законским, институционалним и процедуралним оквирима како би била легална. Неопходни услови за то су следећи:

– Као прво, потребно је да свака држава усвоји основну доктрину понашања у сајбер ратовању, усклађену са међународним правом, којом је обухваћен став о критеријумима и могућим опцијама деловања при одговору на безбедносне претње у сајбер простору.

– Следећи корак је прецизирање институција и органа који ће имати одређену улогу у процесу одлучивања о евентуалној примени сајбер одбране и ратовања.

– Последњи корак је дефинисање и разрађивање поступака и процедура, попут претходно дефинисаних шема понашања у разним околностима сајбер сукоба, укључујући различите варијанте војног одговора. То би могао да буде универзални правац дефинисања понашања сваке државе у ратном сукобу у сајбер простору.¹²³

Сајбер ратовање доноси многе ризике. Због повезаности војних и цивилних информационих система, многи облици сајбер напада се лако могу проширити на цивилне мреже и изазвати глобалне последице. С обзиром на специфичности поштовања неутралности у сајбер простору, неселективном применом сајбер ратовања може се изазвати непотребна ескалација сукоба. Амерички и руски високи војни представници су у више наврата јасно изјавили да информационо и сајбер ратовање против њихових држава ни у ком случају не би било схваћено као невојни облик сукоба, без обзира на то да ли би било војних последица или не, а да војни одговор на такве нападе не би био ограничен на употребу сајбер средстава. Нападаци су у прилици да некажњено покрећу нападе који нису у складу са међународним правом, пошто често технички није могуће доказати порекло напада и идентитет нападача. Ти напади се могу предузимати са туђе територије или могу имати дуготрајно одложено дејство.

Појава нових средстава и врста ратовања није реткост у људској историји, али сајбер ратовање ипак представља велики изазов за међународно право јер се његова средства и методе технолошки развијају много брже од међународног права. Неки

„(1) Да ли је техника примењена у компјутерском мрежном нападу употреба оружане силе? Јесте, уколико је напад намењен за директно проузроковање штете на физичким објектима или за повређивање људи;

(2) Уколико није оружана сила, да ли је компјутерски мрежни напад ипак неки облик употребе силе, како то посматра Повеља УН? Јесте, уколико је природа његових последица истоветна са последицама које карактеришу употребу оружане силе;

(3) Уколико су рачунарски мрежни напади употреба силе (било оружане или не), да ли се могу сматрати применом силе у складу са принципом самоодбране како је она дефинисана у поглављу VII Повеље УН, или важећи скуп правних норми дозвољава њихову употребу у датим околностима?

а) Ако је одговор потврдан, таква употреба сајбер напада ће вероватно бити проглашена легалном.

б) Ако није, а такав напад представља употребу оружане силе, онда он крши члан 2, став 4 Повеље УН и обичајно међународно право по питању забране употребе силе.

ц) Уколико није, а такав чин представља употребу силе, али не оружане, биће прекршен само члан 2, став 4 Повеље УН;

(4) уколико компјутерски мрежни напад није досегао степен употребе силе, да ли постоји нека друга забрана у међународном праву која би забранила његову употребу? Највероватнији пропис, ако не и једини, би била забрана мешања у послове друге државе.“

¹²³ Видети Процену о међународноправним питањима информационих операција Министарства одбране Војске САД, „An Assessment of International Legal issues in Information Operations“, 1999. године, стр. 24, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod-io-legal/dod-io-legal.pdf>, (23. 2. 2010).

од споразума тог права, попут Хашких конвенција, толико су већ дуго у међународној употреби да се данас скоро универзално сматрају обичајним правом. Ипак, сајбер простор је специфичан и приликом ратовања у њему постоје ситуације које су нове и за које се не може једногласно утврдити аналогија с постојећим правом. Стога је за ту врсту ратовања, поред постојећих, неопходна израда и потпуно нових међународних прописа. Такође, неопходно је да се догради постојеће право усвајањем посебног правног система за регулисање сајбер ратовања. Њиме се мора обезбедити заштита цивила и цивилне инфраструктуре – људских права, и треба забранити неселективне, терористичке и нехумане врсте напада, нападе на критичну друштвену инфраструктуру и нападе којима се крши суверенитет држава у периоду када не постоји званична објава рата. Државе морају преузети одговорност за све нападе предузете у надлежности њиховог суверенитета и, у складу с тим, мора им се омогућити надлежност у сајбер простору у области националне безбедности.

Да би се то постигло, потребно је на међународном нивоу да се дефинишу заједничка терминологија и надлежности држава, њихових органа и појединаца, и да се одреде заједничке институције и стручна тела за усвајање стандарда у области сајбер ратовања. При томе, кључна питања су утврђивање државне одговорности и дефинисање нивоа на којем сајбер напад достиже ниво оружаног напада. Од тога зависе право нападнуте државе на самоодбрану и начин војног одговора. Досадашњи сукоби у сајбер простору су показали да су основни критеријуми за то оцена последица напада, природа напада и намера нападача. Пошто се намера тешко може доказати а сајбер напади се могу покретати прикривено, неопходно је да се усвоје нови принципи одговорности држава за активности у сајбер простору. По свему судећи, међународно право се мења у складу са праксом, а не dobrим намерама и логиком, па је неопходно да се развију и властити одбрамбени, офанзивни и обавештајни капацитети ради одвраћања потенцијалних нападача. У складу са Амстердамским препорукама ОЕБС-а о слободи медија и интернету, то мора да се оствари ради спречавања недозвољених активности, а не због угрожавања људских права корисника сајбер простора. С обзиром на велики значај сајбер простора за човечанство, неопходни су иницијатива и учешће у међународној сарадњи у кризним ситуацијама које настају као последица сајбер ратовања, као и активно учешће у међународној изградњи правног система за сајбер ратовање ради забране употребе напада са одложеним деловањем и напади на критичну инфраструктуру и инсистирање на прихватању принципа одрицања права на први напад.

У наведеним околностима, стратегија Републике Србије би требало да се креће у два условно одвојена правца. Као активни члан међународне заједнице, потребно је да правовремено узмемо учешћа у међународној акцији регулисања сајбер ратовања. То би требало учинити са аспекта поштовања универзалних вредности, али и ради заштите властитих националних интереса. Из тог разлога, а у складу са својом позицијом у светском информационом простору у сајбер подручју, неопходно је да се активно настави са подржавањем става да је информационо ратовање усмерено против нација облик сајбер ратовања који треба забранити. Други специфични приступ том проблему огледа се у неопходној потреби да се што пре отпочне са изградњом властитих капацитета за сајбер ратовање. Они се морају развијати паралелно у свим правцима и не смеју да се ограниче на пасивну одбрану, јер

такав правац води у подређен положај у области сајбер сукоба. С обзиром на степен зависности српског друштва од активности у сајбер простору, приоритетне области развоја би требало да буду активна одбрана сувереног сајбер простора, развој обавештајних сајбер активности и капацитета за офанзивна сајбер дејства и информационо ратовање у сајбер простору. Једина ограничења у томе морала би да буду обавезе поштовања постојећих регулатива међународног права оружаних сукоба, људских права и националних интереса.

Литература

1. Faillere, N., O'Murchy, L., Chien, E.: W32.Stuxnet Dossier, Symantec Corporation, February 2011, www.symantec.com/content/en/us/enterprise/media/security_response/whitepapers/w32_stuxnet_dossier.pdf, (цитирано: 28. марта 2011).
2. US Senate. Witnesses - NOMINATIONS OF VADM JAMES A. WINNEFELD, JR., USN, TO BE ADMIRAL AND COMMANDER, U. S. NORTHERN COMMAND/COMMANDER, NORTH AMERICAN AEROSPACE DEFENSE COMMAND; AND LTG KEITH B. ALEXANDER, USA, TO BE GENERAL AND DIRECTOR, NATIONAL SECURITY AGENCY, United States Senate Armed Services Committee, 15 April 2010, <http://armed-services.senate.gov/Transcripts/2010/04%20April/10-32%20-%204-15-10.pdf>, (цитирано: 13. маја 2010).
3. International Strategy For Cyberspace, The White House, www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/internationalstrategy_cyberspace.pdf, May 2011, (цитирано: 20. маја 2011).
4. Sommer, P., Brown, I.: Recuding Systemic Cybersecurity Risk, *OECD/IFP Project on „Fututre Global Shocks“*, 4 January 2011, www.oecd.org/dataoecd/57/44/46889922.pdf, (цитирано: 5. јануара 2011).
5. Rauscher, F., Korotkov, A.: Working Towards Rules for Governing Cyber Conflict, Russia-U. S. Bilateral on Critical Infrastructure Protection, The EastWest Institute, January 2011, www.ewi.info/working-towards-rules-governing-cyber-conflict, (цитирано: 28. јануара 2011).
6. Rausher, F., Yaschenko, V.: Russia-U. S. Bilateral on Cybersecurity: Critical Terminology Foundations, The EastWest Institute, 26 April 2011, www.ewi.info/russia-us-bilateral-cybersecurity-critical-terminology-foundations, (цитирано: 28. априла 2011).
7. Wright, T.: America has double standards in fighting cyberwar, Financial Times, 26. June 2011, www.ft.com/intl/cms/s/0/c8002f6a-a01b-11e0-a115-00144feabdc0.html#axzz1QhkVEyll, (цитирано: 27. јуна 2011).
8. General Assembly, Developments in the Field of Information and telecommunications in the Context of International Security, report of the Secretary-General, Addendum, A/56/164/Add. 1. 3 October 2001, www.un.org/documents/ga/docs/56/a56164a1.pdf, [цитирано: 19. марта 2011].
9. Streltsov, A.: International information security: description and legal aspects, 2007, www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2642, (цитирано: 13. маја 2011).
10. Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 12 August 1949, www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/380?OpenDocument, (цитирано: 12. децембра 2010).

11. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/470?OpenDocument, [цитирано: 12. децембра 2010].
12. Warden, J.: The Enemy as a System, *Airpower Journal*, Spring, 1995, T. VIV, No. 1, стр. 40–55.
13. Morozov, E.: *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*, New York : PublicAffairs, 2011, ISBN 9871586488741.
14. Korotkov, S.: Ministry of Defence, Russian Federation, Legal Aspects of Informational Operations, Information & Communication Technologies and International Security, United Nations Institute for Disarmament research, Conference, 24–25 April 2008, Geneva, 24–25 April 2008, www.unidir.org/audio/2008/Information_Security/en.htm, (цитирано: 1. марта 2011).
15. Clinton, H.: Remarks on Internet Freedom, *U. S. Departmenet of State*, 21 January 2010, www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm, [цитирано: 2. фебруар 2011].
16. 1389.IH, 112th Congress (2011–2012), H. R.1389 - Global Online Freedom Act of 2011, *The Library of Congress, Thomas*, 6 April 2011, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c112:H.R.1389>, (цитирано: 12. априла 2011).
17. Kellz, S., Cook, S.: Freedom on the Net 2011, A global Assessment of Internet and digital media, Freedom House, 18 April 2011, www.freedomhouse.org/images/File/FotN/FOTN2011.pdf, (цитирано: 20. априла 2011).
18. Joyner, C., Lotrionte, C.: Information Warfare s International Coercion: Elements of Legal Framework, *European Journal of International Law, Volume 12, Number 5, 1 December 2001*, стр. 825–865.
19. Department of Defense, USA, The National Military Strategy For Cyberspace Operations (U), www.carlisle.army.mil/DIME/documents/National%20Military%20Strategy%20for%20Cyberspace%20Operations.pdf, 2006, (цитирано: 14. марта 2010).
20. Schaap, A.: Cyber warfare operations: Development and use under international Law, *The Air Force Law Review*, Cyberwar Edition, 2009, T. 64, Winter, 2009, стр. 121–174.
21. Clarke, R.: *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*. New York: Ecco, Harper Collins, 2010, ISBN 0061962236.
22. Gady, F., S., Austin, G.: Russia, The United States, And Cyber Diplomacy, The EastWest Institute, 14 September 2010, www.ewi.info/russia-united-states-and-cyber-diplomacy-opening-doors, (цитирано: 16. јануара 2011).

ИСТИНЕ И ЗАБЛУДЕ О ОДНОСУ МЕЂУНАРОДНОГ МОНЕТАРНОГ ФОНДА ПРЕМА НЕДОВОЉНО РАЗВИЈЕНИМ ЗЕМЉАМА

Весна Петровић

Компанија Дунав осигурање а. д. о.

Ана Ануфријев и Драгана Петровић

Висока пословна школа струковних студија, Чачак

У бројним коментарима у нашој земљи, али и у другим недовољно развијеним земљама, наилазимо на површне информације о односу Међународног монетарног фонда (ММФ) према недовољно развијеним земљама. Критике на рачун Фонда стижу и из развијених земаља, које су у последње време погођене финансијском кризом. Примедбе се најчешће односе на начин одлучивања и услове одобравања позајмица. То је политика мањег или већег условљавања која се не реализује *ad hoc*, већ према јединствено усвојеним принципима, важећим за све земље чланице. Обим условљавања зависи од способности земље зајмотражиоца да на време измирује обавезе отплате кредита. Такав став је потврђен и у односу Фонда према Грчкој након њеног најновијег финансијског урушавања. Наиме, Фонд препоручује (земљи зајмотражиоцу) мере економске политике за превазилажење дужничке кризе и за побољшање могућности отплате траженог кредита. Ако се кредити за финансирање било којег вида потрошње не одобравају на принципу моралне одговорности поверилаца, тј. без условљавања, исти приступ се мора имати и када је реч о кредитној подршци ММФ-а. Без тога се не би могао очувати кредитни потенцијал Фонда, односно квоте земаља чланица.

Фонд примењује политику обазривог кредитирања кредитно несолвентних земаља, без дискриминације према одређеној земљи или групи земаља. Обим и оштрина условљеног кредитирања Фонда могу да се доводе у везу само са стањем екстерне солвентности земље чланице, а не са њеном идеолошком припадношћу или са тим да ли потиче са Истока, Запада и слично. Идентичан став има и Европска унија према земљама чланицама, према којима примењује финансијске санкције због дужничке кризе и јавног дефицита. Споразум земље са ММФ-ом о одобравању кредита својеврсна је потврда њене кредитне способности. Земља која не постигне договор са Фондом о програму финансијске подршке не може да рачуна на приступ другим међународним кредиторима и тржиштима. Одбијање ММФ-а, па и само пролонгирање да некој земљи одобри кредит, може да укаже страним

кредиторима и инвеститорима на озбиљност економске ситуације у земљи чланици Фонда. То је довољан сигнал не само за одустајање од новог инвестирања у такву земљу већ и за повлачење ранијих улагања, што може пресудно да се одрази на њену економску и укупну стабилност и безбедност.

Заблуде о односу према недовољно развијеним земљама (укључујући и нашу земљу) не могу се отклонити без познавања околности у којима је настао ММФ, циљева оснивања, извора кредитног потенцијала, начина одлучивања и услова кредитирања Фонда.

Кључне речи: *међународни монетарни систем, Међународни монетарни фонд, земља чланица, злато, долар, специјална права вучења, стендбај аранжман, квоте, ревизија квота, условљено одобравање кредита, писмо о намерама.*

Увод

У бројним коментарима у дневној штампи и стручним часописима, па и у појединим уџбеницима, могу се наћи ставови да је Међународни монетарни фонд продужена рука најразвијенијих западних земаља и Европске уније у остваривању колонијалних амбиција; да занемарује развојне потребе недовољно развијених земаља; да служи интересима САД, као најмоћније земље, света у експлоатацији и остваривању доминације у међународним односима и слично. Сазнања која имају наши грађани о начину функционисања ММФ-а и принципима одобравања кредита земљама чланицама на нивоу су површних информација. Друштво се није довољно потрудило да кроз информисање и образовни систем едукује најширу домаћу јавност о условима кредитирања земаља чланица, првенствено из угла деловања Фонда на макроекономску политику земље зајмотражиоца.

Критике на рачун Фонда стижу, готово по правилу, из недовољно развијених земаља, али и из развијених земаља које су у последње време погођене финансијском кризом. Примедбе се најчешће односе на начин одлучивања и услове одобравања позајмица. Свакако, Фонд није „скројен“ по мери земаља са slabим кредитним рејтингом ни са аспекта одлучивања, нити са становишта услова кредитирања тих земаља. У питању су дубоко укоренење предрасуде још из времена „хладног рата“ о вечитој супротстављености капитализма и социјализма потврђеној и кроз оснивање ММФ-а према концепту САД, као предводником западног света. Тачно је да је ММФ формиран према концепту САД, које су и тада, као најмоћнија сила света (у свим димензијама: економској, војној и политичкој), сматране заштитником капитализма и интереса Запада. Од када Фонд постоји, САД имале су највеће учешће у његовом укупном кредитном потенцијалу, што им је обезбедило и доминантну позицију у одлучивању и креирању политике кредитирања земаља чланица. То је политика мањег или већег условљавања која се не реализује *ad hoc*, већ према јединствено усвојеним принципима који важе за све земље чланице. Свакако, недовољно развијеним земљама кредит се одобрава уз строже захтеве, али ни тада није реч о непринципијелно постављеним условима. Једноставно, обим условљавања зависи од способности земље зајмотражиоца да на време измирује обавезе отплате кредита. Такав став је потврђен и у односу Фонда према Грчком, након ње-

ног најновијег финансијског урушавања. Наиме, дубоко укоренењени проблеми грчке економије кулминирали су неодрживим порастом буџетског дефицита, јавног дуга и дефицита биланса текућих трансакција. Грчка финансијска криза одразила се и на пословање банака и других финансијских институција најразвијенијих земаља света (САД, Француска, Немачка, В. Британија итд.). Оне су у недавној прошлости великодушно улагале позамашне суме новца у кредите и откуп државних обвезница Грчке ради финансирања њеног буџетског дефицита (то су, у мањој мери, чиниле и банке В. Британије, Португалије и друге), због чега су сада на ивици пропасти. На примеру те, али и било које друге земље зајмотражиоца, ММФ настоји најпре да дефинише макроекономске агрегате који одсликавају економску стварност чланице и узроке тог стања. На основу тога, Фонд препоручује (земљи зајмотражиоцу) мере економске политике за превазилажење дужничке кризе и за побољшање могућности отплате траженог кредита. Постоји страх да се финансијска криза Грчке може проширити и на друге земље ЕУ, уз опасност угрожавања и самог опстанка интеграције. Уколико Грчка (слично стање је и у Италији) не успе да спроведе строге мере штедње и да се извуче из дужничке кризе, на ивици банкрота би се могла наћи и Француска, а потом Немачка. У међувремену, агенција за оцењивање кредитног рејтинга *Standard & Poor's* снизила је оцену дугорочне задужености Француске за један степен (уместо AAA, сада је AA+).

Функционисање ММФ-а, засновано на снази „економски јачег“, има потпору у доминантном учешћу развијених економија у његовом укупном кредитном потенцијалу. Начин одлучивања може да се промени у корист недовољно развијених земаља на бази повећања њихових квота и броја гласова у укупном броју гласова Фонда. Потребна је целовита реформа ММФ-а, која се не може извршити без сагласности развијених земаља, кључних за његово оснивање и функционисање. Ако би и дошло до тога, недовољно развијене земље не би могле рачунати на то да ће им, у будућности, ММФ обезбеђивати кредитна средства у износу неопходном за финансирање укупних потреба. Већи део тих средстава, сада и убудуће, чине кредити других финансијских институција, банака и влада развијених земаља. Ниједан од кредитора или инвеститора (међународни, јавни или приватни), никада и нигде у свету, неће уступити новчана средства уколико не процени кредитне способности зајмотражиоца, односно без претходне анализе његове солвентности. То чини и ММФ усаглашавањем програма економског развоја са владом земље зајмотражиоца. Ако се кредити за финансирање било којег вида потрошње не одобравају на принципу моралне одговорности поверилаца, тј. без условљавања, исти приступ се мора имати и када је реч о кредитној подршци ММФ-а. Кредитни потенцијал Фонда чине квоте које су власништво земаља чланица. Нико се од власника средстава (појединац, предузеће, банка или држава) не понаша неодговорно према властитим средствима, па то не може чинити ни ММФ, тим пре што та средства нису власништво Фонда. Запослени у Фонду, тј. органи управљања, имају задатак да брину о очувању кредитног потенцијала Фонда, односно квота земаља чланица. Фонд никог не присиљава на споразум о кредитирању, већ држава чланица, због немогућности да са оплоном на сопствене снаге изађе из дужничке кризе, аутономно доноси одлуку о обраћању Фонду са захтевом за закључивање споразума о кредитирању. И не само то: држава којој је одобрено коришћење кредита не принуђена на

повлачење свих кредитних трансхи у висини одобреног кредита. Она може да одустане од коришћења неке кредитне трансхе, уколико се касније испостави да јој није неопходне. Али, одобрени кредитни износ мора бити враћен у искоришћеном износу кредита, заједно с каматом.

Својеврсна гаранција уредног враћања одобрене позајмице обезбеђује се усаглашавањем економског програма земље зајмотражиоца и Фонда. Стабилним економијама, с високим међународним кредитним рејтингом, ММФ одређује блаже услове кредитирања, с обзиром на процењену способност измиривања пристиглих финансијских обавеза. Такав однос Фонда видљив је и у случају кредитирања развијених земаља, све до тренутка њиховог уласка у дужничку кризу. Након тога, ММФ примењује оштрије услове кредитирања, као што чини и према недовољно развијеним земљама које карактеришу макроекономска стабилност и умањена способност извршавања међународно преузетих финансијских обавеза. Зато би се пре могло говорити о политици обазриво условљеног кредитирања која се, у блажој или оштријој форми, примењује према кредитно несолвентним земљама, него о политици дискриминације усмереној према одређеној земљи или групи земаља. Обим и оштрина условљеног кредитирања Фонда могу да се доводе у везу само са стањем екстерне солвентности земље чланице, а не са њеном идеолошком припадносту или с тим да ли потиче са Истока, Запада и слично. Идентичан став има и Европска унија према земљама чланицама, према којима примењује финансијске санкције због дужничке кризе и јавног дефицита. Ради добијања финансијске подршке, Фонд и ЕУ захтевају од Грчке спровођење одређених мера макроекономске политике, укључујући и мере које су непопуларне за најшире становништво, првенствено кроз смањење јавне потрошње.

Принципијелност у поступању Фонда не може се порећи ни у погледу одобравања кредита с обзиром на рок његовог враћања. Свакако, исправна је примедба недовољно развијених земаља да кредити ММФ-а нису развојно оријентисани. Међутим, такву замерку Фонду могу да упуте и високо развијене земље. Краткорочно кредитно финансирање земаља чланица има потпору у циљевима оснивања Фонда, који су утврђени давне 1944. године. За разлику од Фонда који служи за краткорочно кредитирање земаља чланица, Међународна банка за обнову и развој (други бретонвудски близанац) одобрава дугорочне, развојно оријентисане кредитне. Међународни монетарни фонд би могао да одобрава кредитне за финансирање привредног развоја само уколико би се одлучно извела његова реформа, под којом се подразумевају повећање квота недовољно развијених земаља и ревизија гласачких права.

Споразум земље са ММФ-ом о одобравању кредита својеврсна је потврда њене кредитне способности. Наиме, земља која не постигне договор са Фондом о програму финансијске подршке не може да рачуна на приступ другим међународним кредитним и тржиштима. Одбијање ММФ-а, па и само пролонгирање да некој земљи чланици одобри кредит, може да укаже страним кредиторима и инвеститорима на озбиљност економске ситуације у тој земљи. То је довољан сигнал не само за одустајање од новог инвестирања већ и за повлачење ранијих улагања. Погоршање положаја земље зајмотражиоца може да има озбиљне негативне ефекте на читав низ економских параметара земље зајмотражиоца (смањење страних директних инвестиција, повећање незапослености, пораст инфлације, повећање дефицита трговин-

ског и платног биланса итд.), што се може пресудно одразити на њену економску и укупну стабилност и безбедност. Отуда ни они који су се „дрвљем и камењем“ устремили на рад ММФ-а не могу порећи корист од чланства земље у Фонду, ни потребу успостављања кредитног односа са том међународном организацијом.

Заблуде о односу ММФ-а према читавој групацији недовољно развијених земаља (укључујући и нашу земљу) не могу се отклонити без разумевања начина функционисања и разлога пооштравања услова по којима Фонд одобрава позајмице економијама са опадајућим рејтингом. Зато су неопходне објективне информације о околностима у којима је настао ММФ, циљевима оснивања, изворима кредитног потенцијала, начину одлучивања и условима кредитирања Фонда.

Међународни монетарни систем

Међународни монетарни систем (ММС) јесте скуп међународних споразума којима земље потписнице утврђују правила понашања у монетарној сфери и скуп међународних институција које омогућавају и олакшавају плаћања. Усвајањем и применом тих правила треба да се интензивира међународна трговина, јер је то услов бржег привредног развоја сваке земље у свету. Развој [1, стр. 10] међународног монетарног система може да се прати у времену:

1. до Првог светског рата (до 1914. године), када је међународни монетарни систем био заснован на класичном (чистом) златном стандарду;
2. између два светска рата (1918–1939), када је међународни монетарни систем почивао на златном девизном стандарду;
3. по завршетку II светског рата (од 1944. године), када се постепено изграђује нови ММС. Његов развој се може пратити кроз два периода:
 - од 1944. године: период од оснивања бретонвудских институција, односно период бретонвудског монетарног система, којим је поново враћен систем фиксних девизних курсева, заснован на америчком долару;
 - од 1973. године: период увођења флексибилних девизних курсева у ММС.

Међународни монетарни систем до Првог светског рата (чисти златни стандард) – до 1914. године

Злато и сребро су се појавили као новац још у античко доба (Грчка, Персија), пре око 4.000 година. Све до краја 1870. године [1, стр. 15] били су међународно средство за плаћање, тј. служили су као „прави новац“ у виду златника и сребрењака. Трговина је била слободна због тога што су све земље ковале новац од злата и сребра, па им је страни новац био једнако прихватљив као и домаћи. Тако израђени новац служио је као средство размене јер је имао исту реалну вредност као новац друге земље. У то време било је лако утврдити курс било које валуте према другој валути. Тако се могао одредити и курс САД долара према британској фунти: ако се у САД од једног килограма злата кује 1.000 долара, а у Ве-

ликој Британији – 4.000 фунти, може се израчунати количина (садржај) злата у свакој од тих новчаница:

1 долар = 1 кг / 1.000 новчаница = 0,001 кг = 1 г

1 фунта = 1 кг / 4.000 новчаница = 0,00025 кг = 0,25 г.

Пошто у долару има један грам злата, а у фунти – 0,25 г, значи да долар има четири пута више злата него фунта. Ако се од килограма злата кује 1.000 долара у САД, а 4.000 фунти у Великој Британији, онда ће, на основу златног паритета, курс долара у Великој Британији бити изражен као 1 долар = 4 фунте.

Ако се претпостави да треба измирити дуг у САД у износу од 1.000 долара и да трошкови преноса једног килограма злата из Велике Британије у САД износе 20 фунти, Енглези ће бити спремни да 1.000 долара плате и више од 4.000 фунти, али не преко 4.020 фунти, пошто би у том случају било рационалније да се дуг измири слањем килограма злата у САД (4.000 фунти за 1 кг злата + 20 фунти за трошкове преноса). Из тога следи закључак да је курс долара могао да расте само до нивоа: 1 долар = 4,02 фунте.

Будући да су злато и сребро у природи ретки и да су скупи метали, ковање правог новца од злата и сребра било је веома скупо. Осим тога, због велике потребе за индустријском прерадом злата и сребра одустало од употребе златника и сребрењака. Уместо њих, монетарне власти земље пуштале су у промет обичан папирни и ковани новац за који су гарантовале да је замена за „прави (златни) новац“. Односно, папирни и ковани новац имали су златну подлогу јер је било само толико тог новца колико је земља имала покрића у злату.

Најбољи резултати постигнути су на основу златног стандарда од 1870. године до Првог светског рата (1914–1918), па међународни монетарни систем који је постојао у том периоду многи називају класичним или чистим златним стандардом. Наиме, тада је вредност новца (номинални износ новчаница) заснивана на одређеној количини злата: емисија новца је остваривана искључиво у зависности од расположиве количине злата.

Великој Британији, која је и пре 1870. године користила злато као опште мерило вредности свих производа, придружиле су се Немачка (1871), Француска и Италија (1874), Јапан (1878), САД (1879) и Русија (1898). Све те земље су прихватиле да вредност националне валуте одређују у односу на злато, па су лако утврђиване и међусобне вредности националних валута, тј. девизни курсеви. У време златног стандарда постојала је међународна трговина и слободно међународно кретање капитала. Дефиците у платном билансу неке земље су финансирале извозом злата, док се супротно дешавало у земљама које су остваривале суфицит. Чисти златни стандард није остављао нимало слободе за монетарну политику. Био је то саморегулишући систем, са стабилним девизни курсевима. Захваљујући томе, одржавана је стабилност цена и остваривана слободна међународна трговина, као услов високог привредног раста у свету. Стабилност цена и курсева приписивана је малом расту производње злата, тј. малом расту новчане масе (количина новца у оптицају).

Дакле, у време златног стандарда [2, стр. 260] функционисао је режим фиксног девизног курса (на пример, 1 долар = 4 фунте), који се и тада формирао на девизном тржишту. На пример, девизни курс британске фунте био је фиксиран према долару.

Монетарна власт Велике Британије, у таквом систему курса, била је ограничена у формирању осцилација девизног курса своје валуте јер су те осцилације (од односа израженог 1 долар = 4 фунте) детерминисане трошковима транспорта злата при међународном плаћању. Неравнотежа у платном билансу отклањана је приливом или одливом злата, будући да је био слободан проток злата између земаља. На пример, ако се Велика Британија суочавала с дефицитом платног биланса, растао је девизни курс фунте (то је цена јединице стране валуте изражена износом домаће валуте – фунте). Тај раст је био могућ само до горње златне тачке (1 долар = 4,02 фунте), јер би енглеским увозницима робе из САД било исплативије да своја плаћања изврше златом. У ситуацији када се Велика Британија суочавала са суфицитом платног биланса, цена долара на тржишту Велике Британије је падала, али само до доње златне тачке, јер је извозницима из Велике Британије било исплативије да наплату потраживања (по основу извоза у САД) изврше у злату, уместо у доларима. На тој основи успостављана је и равнотежа у платном билансу.

У време златног стандарда веровало се централним монетарним властима да ће на захтев, у сваком тренутку, извршити конверзију валуте у злато. Та гаранција је била стожер функционисања златног стандарда. Међутим, тада централна монетарна власт није ни помишљала да примени политику инфлаторног финансирања инвестиција (путем емисије домаћег новца) ради подстицања привредног раста и смањења незапослености. Јер, у том случају, дошло би до одлива злата из земље, што значи да би пораст новчане масе био без златног покрића.

Међународни монетарни систем заснован на класичном златном стандарду добро је функционисао [2, стр. 264] све до Првог светског рата – почетак тог рата означио је крај златног стандарда. Као резултат ратних напора појединих држава, појавиле су се велике неравнотеже у платним билансима многих земаља. Монетарне власти су биле принуђене да емитују папирни (лажни) новац и без златног покрића, јер су потребе за новцем биле веће од количине злата коју су поседовале. Зато су након Првог светског рата престала да се поштују „правила игре“ златног стандарда (да емисија новца мора бити покривена златом да би се обезбедила заменљивост новца за злато). Уместо су чистог златног стандарда, прихватиле су златно-девизни стандард.

Међународни монетарни систем између два светска рата (златно-девизни стандард) – од 1918. до 1939. године

У периоду између два светска рата (1918–1939) не само да се није појавио нови ММС већ је за то време карактеристичан изостанак сарадње и споразумевања о ММС-у. Наиме, Први светски рат је приморао многе европске земље да примењују инфлаторно (емисионо) финансирање својих привреда: настојале су да применом експанзивне монетарне политике (то је ситуација када се раст новчане масе остварује по стопи већој од стопе раста домаће производње) подстакну привредну активност и запосленост. После завршетка рата, државе су биле посвећене решава-

њу својих унутрашњих проблема, а не унапређењу међународне трговине. То их је водило у економски изолационизам и одразило се изузетно негативно на светску привреду и међународну трговину.

Многе земље су по завршетку Првог светског рата забележиле високу стопу инфлације (инфлација је општи пораст цена свих производа и услуга на простору једне земље, у одређеном временском периоду, најчешће у току једне године) због штампања новца ради обнове својих привреда. Њихове владе нису могле да поштују правила златног стандарда, па су прешле на флукутирајуће девизне курсеве. Тако се већина земаља на међународној конференцији у Ђенови (1922) договорила о увођењу златно-девизног стандарда, који им је омогућавао више слободе у вођењу монетарне политике. После тога могле су да штампају додатне количине новца не само на основу расположиве количине злата већ и на основу девиза које су имале у својим девизним резервама (њима располажу централне банке сваке земље понаособ). Режим фиксног девизног курса, који је важио у време чистог златног стандарда, функционисао је и у периоду златно-девизног стандарда.

И у периоду златно-девизног стандарда важила је обавеза централне банке да националне валуте конвертује (заменеује) у злато по унапред одређеном односу (паритет). Златни стандард је коначног напуштен у време велике економске кризе (1929–1934). Тада се већина земаља определила за примену царинских и нецаринских баријера да би сачувала своје произвођаче од иностране конкуренције и иницирала пораст запослености. Излазак из кризе уследио је након суспензије обавезе конвертовања злата за новац, а са нестанком међузависности новца и злата напуштен је и златно-девизни стандард.

Међународни монетарни систем после Другог светског рата (бретонвудски систем) – од 1944. године

По завршетку Другог светског рата све државе су интензивирале рестрикције у спољној трговини и све више су се окретале својим унутрашњим проблемима. Због несташице девиза, многе земље су увеле девизну контролу и дискриминацију у међународним плаћањима, због чега је умногоме заустављен развој међународне трговине, а тиме и успорен привредни развој већине земаља.

Имајући у виду да се бржи привредни развој и пораст запослености не могу остварити у условима ограничења у међународној трговини, монетарни стручњаци САД и Велике Британије отпочели су још током Другог светског рата припрему за свеобухватну међународну монетарну сарадњу након завршетка рата. Тако су се појавила четири плана за организовање ММС-а: британски, амерички, француски и канадски план. Највећу пажњу изазвала су прва два плана, који су добили имена по њиховим креаторима: Кејнсов и Вајтов план.

Оба плана су, у основи, била срачуната на заједнички циљ: да осигура да се добијени новац од продаје робе може употребити за куповину било које друге робе, што је значило да такав новац мора бити конвертибилан [3, стр. 12]. Под конвертибилношћу се подразумева могућност да сваки ималац девиза може слободно да их замени

за сваку другу валуту по важећем девизном курсу. То може да буде курс који је утврдила централна монетарна власт (фиксни девизни курс) или курс који је формиран слободно, кроз однос понуде и тражње на девизном тржишту (флукутирајући курс).

После двогодишњих расправа, на Монетарној и финансијској конференцији Уједињених нација, одржаној од 1. до 22. јула 1944. у Бретонвудсу (држава Њу Хемпшир, САД), прихваћен је Вајтов план, уз извесне модификације. Усвајањем тог плана настао је бретонвудски ММС. Уз учешће представника 45 држава (међу којима је била и Југославија), донета је и одлука о оснивању две међународне финансијске организације, као специјализоване институције ОУН, о којима се говори као о бретонвудским институцијама:

а) *Међународни монетарни фонд – ММФ (International Monetary Fund – IMF)*. Фонд је формиран да би обезбедио сарадњу у области међународних плаћања и политике девизних курсева, али и ради одобравања кредита за краткорочно уравнотежење платног биланса (тј. биланса текућих трансакција) и за подршку у вези с монетарним резервама. Одобрењу кредита претходи сагласност државе чланице да ће њена економска политика бити усаглашена са стабилизационим програмом ММФ-а, а под тим се подразумева и право Фонда да надгледа њену реализацију. Да би се обезбедиле позајмице земљама које су суочене са проблемима платног биланса и остваривања макроекономске стабилности, било је неопходно да се обезбеди одговарајући износ капитала код ММФ-а. Тај капитал је формиран од квота земаља чланица које су уплаћене мањим делом у злату, а већим делом – у националним валутама. На основу квота, чланице стичу право вучења одређеног износа кредита и право гласања у ММФ-у. Највећу квоту имају САД, што им омогућава највеће право вучења и највећи број гласова у Фонду [4, стр. 181].

Са оснивањем ММФ-а успостављен је систем фиксних девизних курсева, заснован на америчком долару као светској резервној валути. Тада су САД дефинисале вредност долара према злату, тако да је унца злата вредела 36 долара. Све остале земље чланице Фонда су морале, већ при укључивању у ту организацију и уз претходну сагласност ММФ-а, да изразе вредност свог новца у односу на злато или долар и да одржавају тако фиксиран паритет своје валуте. Дозвољена одступања су износила највише $\pm 1\%$ изнад и испод паритета. Преовладало је схватање да се са фиксним курсом обезбеђује стабилност цена, тј. да се спречава инфлација и подстиче слободна трговина. Уколико је нека земља чланица ММФ-а желела да промени курс своје валуте ради стабилности економије, морала је претходно да се консултује са осталим члановима Фонда. У случају да је нека земља то учинила независно од ММФ-а, изгубила би право на даље коришћење средстава Фонда. Систем фиксних курсева био је у употреби око 25 година. Слом се називао почетком седамдесетих година прошлог века, када је дошло до нестабилности америчког долара.

б) *Група светске банке* је светска банкарска група која обухвата:

– Међународну банку за реконструкцију и развој (The International Bank for Reconstruction and Development – IBRD), која је стожерна организација те групације и често се назива Светска банка;

– Међународну асоцијацију за развој (The International Development Association – IDA), која окупља донаторска средства за најнеразвијеније земље помоћу којих Светска банка одобрава тим земљама бескаматне кредите;

– Међународну финансијску корпорацију (*The International Finance Corporation – IFC*), која промовише инвестирање приватног сектора и даје подршку подручјима и земљама високог ризика;

– Мултилатералну агенцију за гарантовање инвестиција (*The Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA*), која обезбеђује гаранције од политичког ризика свима који инвестирају новац у земљама у развоју и онима који тим земљама позајмљују новац;

– Међународни центар за решавање инвестиционих спорова (*The International Centre for Settlement of Investment Disputes – ICSID*), који је задужен за решавање инвестиционих спорова између страних инвеститора и њихових земаља домаћина.

Међународни монетарни фонд и Група светске банке чине данас две најзначајније комплементарне међународне финансијске организације, у чијем су чланству исте државе. Комплементарност у њиховом пословању је у томе што је Фонд углавном оријентисан на област међународних плаћања и политике девизних курсева, као и на одобравање краткорочних кредита земљама чланицама за уравнотежавање платног биланса, док је Групација светске банке усмерена ка дугорочним пројектима (после оснивања – на обнову ратом разрушених економија, а сада – на специфичне пројекте, као што су изградња водовода и мостова, заштита животне средине и слично).

Неки аутори период развоја међународног монетарног система након 1945. године виде као пет целина: 1) период недостатка долара, од 1945. до 1958. године; 2) „златно доба“ бретонвудског система, од 1959. до 1973. године; 3) период флукутирајућег курса, од 1974. до 1979. године; 4) период у којем је доминирала идеологија монетаризма, од 1980. до 1985. године, и 5) данашњи период, који карактерише губитак координације између монетарне политике и интервенција на тржишту размене добара. Ипак, за период по завршетку Другог светског рата карактеристична су два раздобља:

1) период од оснивања бретонвудских институција, тј. период бретонвудског ММС-а, којим је поново враћен систем фиксних девизних курсева (1944–1973);

2) период увођења флексибилних девизних курсева у ММС (од 1973. године) који је настао након распада бретонвудског међународног монетарног система.

Међународни монетарни систем заснован на систему фиксних курсева (1944–1973)

Са оснивањем ММФ-а извршена је модификација златно-девизног стандарда. Бретонвудски ММС заснивао се на примени:

а) *фиксног девизног курса*, што значи да је вредност националних валута везана за долар САД, а долар за злато. У тој ситуацији, земље чланице Фонда нису могле значајније да спроводе експанзивну монетарну политику. Јер, таква политика би довела до исцрпљивања девизних резерви, након чега би се поставио проблем одржавања фиксног курса.

У тој ситуацији Федералне резерве (Централна банка САД) нису могле да спроводе експанзивну монетарну политику, пре свега због тога што је долар постао резервна валута – САД имале су обавезу конверзије долара у злато. Иако су многе земље чланице Фонда преузеле обавезу одржавања фиксног девизног курса, што је био услов стабилности цена и одвијања слободне трговине, нису биле спремне за то због неравнотежа у платном билансу. Зато је Фонд омогућио земљама чланицама да, у зависности од узрока дефицита или суфицита у платном билансу:

- врше корекције вредности своје валуте у односу на долар у границама $\pm 1\%$. Фонд је дозвољавао земљама које су имале дефицит платног биланса промену паритета кроз девалвацију домаће валуте, док је земљама са суфицитом платног биланса толеришао ревалвацију домаће валуте. Јер, према правилима бретонвудског ММС-а, режим фиксног девизног курса чини основни режим, а промене курса одобраване су само у случајевима платнобилансних криза;

- користе финансијске позајмице. Земљама чланицама које су се суочавале са краткорочним проблемима у платном билансу одобравана су финансијска средства у виду кредита. То је чињено зато што би евентуално спроведена рестриктивна политика тих земаља (ради отклањања дефицита платног биланса) негативно утицала на кретање производње и запослености;

б) *ограниченог златног стандарда*, што значи да је вредност злата била фиксирана у односу на долар (35 долара по унци злата), а Федералне резерве су једине (међу централним банкама других земаља света) имале обавезу да конвертују доларе у злато. Остале земље су одредиле вредност својих валута у односу на долар, док су своје резерве држале у облику злата и долара. Долар је постао резервна светска валута, а таква његова позиција била је обезбеђена гаранцијом Федералних резерви централним банкама осталих земаља да своје девизне резерве које буду држале у доларима могу продати Федералним резервама САД за злато по званичној цени од 35 долара по унци злата. То значи да су само Федералне резерве САД имале обавезу да конвертују доларе у злато. Практично, бретонвудски ММС значио је враћање на период златног стандарда, али без конвертибилности националних валута у злато.

Међународни монетарни систем који је конструисан у Бретонвудсу многи називају златно-девизним стандардима. Он по неким елементима подсећа на модел златно-девизног стандарда из међуратног периода:

- монетарне резерве се састоје од злата и девиза;
- обезбеђена је, мада ограничена, конвертибилност за злато или другу валуту;
- функционише систем чврстих курсева, који осцилирају за 1% изнад и испод утврђеног паритета, што личи на златне тачке.

Исправније је, ипак, да се тај модел назове златно-доларски стандард, јер је дуго само долар САД имао улогу резервне валуте, а преузео је и улогу злата и постао мерило вредности осталих националних валута. Зашто је амерички долар имао такав значај у време оснивања Фонда [2, стр. 270]? Пре почетка рада Фонда долар је био кључна резервна валута. Централне банке многих земаља чувале су своје монетарне резерве у доларима и односом према долару изражавале су вредност својих валута. То је чињено због поверења у долар, јер је после Другог светског рата долар био најстабилнија монетарна јединица а имао је и функцију светског новца.

Све је то руководило многе земље да се у конципирању монетарне политике ослањају на долар, нарочито у периоду када су важили фиксни курсеви. Сједињене Државе су могле да прихвате обавезу конверзије долара у злато јер је у Другом светском рату дошло до великог прилива злата у ту земљу, будући да је сматрана релативно сигурним местом. Тако су САД дочекале крај рата са енормном количином златних резерви – око 20 милијарди долара [2, стр. 275].

Насупрот САД, остале земље су након рата, поред дефицита платног биланса (као последице обнављања ратом разорених економија), имале и неконвертибилне валуте. Само су амерички и канадски долар били конвертибилни 1945. године, па су остале земље морале најпре да акумулирају потребни ниво девизних резерви у злату или доларима. Да би обезбедиле девизне резерве, морале су да примењују мере рестрикције увоза, тј. да воде рестриктивну економску политику.

У то време је постојала „велика глад“ за доларима коју су само САД могле да утоле на основу повећане емисије долара. То су и чиниле, чему се нису супротстављале централне банке осталих земаља. Једноставно, „упумпавање“ додатне количине долара погодновало је порасту њихових девизних резерви. Због постојања „доларске глади“, САД нису морале да се оптерећује захтевом неке друге земље да изврши конверзију долара у злато. Тако је било све до краја 1958. године, када су водеће европске земље достигле одређени степен економског развоја и успоставиле конвертибилност својих валута. Након тога, драстично су смањене њихове потребе за доларима.

Почетком шездесетих година 20. века те земље су показивале неповерење у Федералне резерве САД и у поштовање њихове обавезе у вези с конверзијом долара у злато. Наиме, суочавале су се са опасношћу да доларски износи (као компоненте девизних резерви код централних банака) надмаше ниво златних резерви, након чега САД не би могле да конвертују доларе у злато по цени од 35 долара по унци злата. Такав развој догађаја срушио би бретонвудски ММС, јер ФЕД не би био у стању да испуни захтеве заинтересованих централних банака осталих земаља за конверзију.

Земље чланице ММФ-а закључиле су да са фиксним девизним курсом не могу решити проблеме платног биланса, па је током шездесетих година прошлог века преовладало схватање о неопходности да се фиксни курсеви замене флукутирајућим девизним курсевима. Тако је Милтон Фридман, познати амерички економиста и добитник Нобелове награде за економију (1976) записао: „Пливајући девизни курсеви не треба да значе нестабилне девизне курсеве – као што није нужно да се нагло мењају цене аутомобила, кафе или јела, зато што им је омогућено да се из дана у дан мењају. Крајњи нам је циљ свет у којем су девизни курсеви, иако им је слободно да се мењају, заправо, веома стабилни... Нестабилност девизних курсева симптом је нестабилности економске структуре“ [5, стр. 12].

Међународни монетарни систем заснован на систему флукутирајућих курсева (од 1973. године)

Од 1960. до 1973. године просечан раст извоза индустријских земаља износио је 4³/₄%, док је од 1973. до 1979. године пао на 2³/₄%. Пад је био неизбежан због високих послератних трошкова и због првог „нафтног шока“ 1974. године, услед којег су

порасле цене нафте. Током 1971. године САД имале су велики дефицит платног биланса. Девалвација долара била је неминовна да би се отклонио настали дефицит. Међутим, за разлику од осталих земаља, које су могле да промене курс своје валуте према долару, САД то нису могле да учине. Девалвација долара, као валуте на којој је почивао бретонвудски ММС, није могла да се изведе без пристанка осталих земаља, које би морале да ревалвирају своје валуте према долару. Због те мере изгубили би конкурентност њихови производи који се извозе на америчко тржиште и смањио би се извоз, а повећао увоз, што би довело до повећања дефицита њиховог платног биланса.

Већ августа 1971. године, тадашњи амерички председник Никсон објавио је да САД више неће вршити конверзију долара у злато. Након тога, САД добиле су већи маневарски простор за спровођење независне монетарне политике.

Након укидања конвертибилности долара у злато, Фонд је донео одлуку да се маржа прошири на $\pm 2,25\%$, а истовремено је земљама чланицама омогућено да, уместо паритета, утврде централни курс своје валуте [6, стр. 160]. Без обзира на то, систем фиксног курса био је неодржив, јер је у фебруару 1973. године дошло до друге девалвације долара за 10% (цена једне fine унце злата повећана је за 10%). Зато је изгубљено поверење у долар као светску валуту и централне банке других земаља све више су своја доларска потраживања конвертовале у злато. Од марта те године већина развијених земаља одустала је од фиксних курсева и прешла на режим флукутирајућег курса. Осим тога, земље европске заједнице су 19. марта 1973. године (иако је то било супротно правилима Фонда) увеле заједничко пливање (флукутирање) својих валута, па многи економисти тај дан означавају као крај бретонвудског међународног монетарног система.

Фонд је тек 1. априла 1978. правно дозволио праксу флукутирајућих курсева, која је уведена још 1973. године, како у случају западних земаља, тако и у случају јапанског јена. Наиме, тога дана је усвојен амандман на Статут Међународног монетарног фонда којим се дозвољава свакој земљи чланици Фонда да сама изабере тип девизног курса и начин његовог прилагођавања.

Заменом система фиксних курсева системом флукутирајућих девизних курсева коначно је срушен, тј. престао је да постоји бретонвудски међународни монетарни систем, који је био заснован на фиксном курсу. Тиме је почео да функционише међународни монетарни систем са правилима која су више заснована на тржишним принципима.

Међународни монетарни фонд

Оснивање и циљеви Фонда

Споразум о оснивању Међународног монетарног фонда ступио је на снагу 27. децембра 1945. званичним потписивањем 44 земље оснивача. Совјетски Савез је учествовао на конференцији у Бретонвудсу, али није прихватио чланство у Фонду, док су се Пољска (1950), Чехословачка (1954) и Куба (1967) повукле из Фонда. Швајцарска је постала члан Фонда тек 1992. године. Последњих година су се Фон-

ду поново прикључиле земље источне Европе, а 1992. године примљене су као посебне чланице и бивше републике СССР-а.

Фонд је почео са радом 1. марта 1947. године. Првобитно је имао 44 чланице, али се број земаља чланица стално повећавао, тако да сада Фонд има 187 чланица. Седиште те организације је у Вашингтону. Интерес готово свих земаља света за приступање Фонду заснован је на чињеници да се укључивањем у међународну монетарну сарадњу стварају услови и за укључивање у међународну трговину и монетарно-финансијске токове у свету. Фонд има три главне активности: посматрање (надзор), финансијска и техничка помоћ.

– Надзор се састоји од процене прописа о новчаној размени земаља чланица с обзиром на уверење да јака и доследна економска политика води ка стабилном девизном курсу, те погодује расту и развоју светске економије.

– Под финансијском помоћи подразумева се давање кредита и зајмова чланицама ММФ-а с платним билансом који подупиरे политику прилагођавања и реформе (према податку од 31. јануара 2001, ММФ даје 91 земљи око 65,3 милијарде долара кредита).

– Фонд пружа стручну и техничку помоћ својим чланицама при креирању и спровођењу финансијске и монетарне политике, оснивању институција и у договорима с ММФ-ом, а пружа им и потребне статистичке податке.

Као међународна организација задужена за надзор глобалног финансијског система надзирањем каматних стопа и биланса плаћања, али и за пружање техничке и финансијске помоћи, ММФ добио је два основна задатка:

- интензивирање међународне трговине;
- одобравање краткорочних кредита земљама чланицама ради уравнотежења њиховог платног биланса.

За разлику од ММФ-а, Међународна банка за обнову и развој има задатак да дугорочним кредитима омогући обнову и развој привреда земаља чланица. На тај начин је обезбеђена комплементарност у пословању те две међународне организације. Чланство у Светској банци је услов и за чланство у Фонду. Према одредбама члана 1 Статута Фонда, као основни циљеви оснивања Фонда издвајају се:

1. *Интензивирање (унапређење) међународне трговине*, јер је то услов за бржи привредни развој свих, а посебно ратом погођених земаља из недавно завршеног Другог светског рата. Пошло се од закључка да ни за једну земљу не може бити бржег развоја без слободе међународне трговине и отварања економије према свету. Слободне трговине, пак, нема уколико није успостављен мултилатерализам у међународним плаћањима, тј. уколико нема слободе у међународним плаћањима. Под мултилатерализмом се подразумева могућност извозника да страну валуту или потраживања у страној валути стечена на бази извоза робе и услуга не мора да употреби за плаћање набавке у тој земљи, већ може да их искористи:

- за плаћање набавке у било којој другој земљи;
- да ту валуту конвертује у валуту било које друге земље у свету по реално одмереном девизном курсу.

Услов за остваривање мултилатерализма у међународним плаћањима јесте успостављање и одржавање конвертибилности националних валута. Јер, нестао је прави међународни новац, а национални новац многих земаља постао је средство

плаћања само у границама конкретне земље (негде до 1914. године владала је потпуна конвертибилност националних валута – злато је било јединствен светски новац, па домаћи новац није могао да буде препрека за остваривање међународне трговине). Приликом плаћања иностраном партнеру, национални новац се мора претворити у међународни новац по одређеном курсу. Улогу међународних средстава плаћања имају одабране националне валуте, тзв. резервне светске валуте, које имају атрибут конвертибилности. После 1971. године промењена је суштина конвертибилности, јер не постоји обавеза конвертовања ниједне валуте у злато.

2. *Краткорочно кредитирање*, јер ММФ одобрава краткорочне кредите за обезбеђење ликвидности у међународним плаћањима оним земљама чланицама које имају краткорочне дефиците платног биланса.

Организација Фонда

Према члану 12, став 1 Статута ММФ-а, органи управљања у Фонду су:

- Одбор гувернера
- Одбор извршних директора
- Генерални директор
- Остало особље.

Одбор гувернера је највиши орган Фонда. Чине га по један гувернер и његов заменик из сваке земље чланице, које потпуно слободно именују гувернере и заменике. Обично су то гувернери централних банака и министри финансија земаља чланица. Они су представници својих влада и говоре у њихово име. Одбор гувернера бира једног од гувернера за председавајућег, а састаје се једном годишње, и то заједно са Одбором гувернера Светске банке. У његовој надлежности су одлуке о пријему нових чланова, одређивању квота, додели специјалних права вучења и слично. Сваки гувернер има право на број гласова који је додељен чланици која га је именovala. Највећи број одлука доноси се простом већином гласова. За најважније одлуке неопходно је 85% укупних гласова, а за одлуке као што је одлука о одређивању камате на средствима која користе земље чланице потребна је 70% укупних гласова. Заменици гувернера немају право гласа, изузев у случају одсутности гувернера. Одбор гувернера има сву власт, осим оне коју је пренео на Извршни одбор.

Одбор извршних директора или Извршни одбор састоји се од председника Извршног одбора (који је уједно и генерални директор Фонда), 24 извршна директора и њихових заменика. Осморицу именују земље са највишим квотама (САД, В. Британија, Немачка, Француска, Јапан, Саудијска Арабија, Русија и Кина), а осталих 16 извршних директора бирају се као представници групе земаља чланица на две године. Извршни одбор је одговоран за вођење текућих послова и свакодневно управљање Фондом. То тело се састаје три пута недељно. Гласачка снага извршних директора одређена је величином квота земаља које представљају, тј. сваки именовани извршни директор има онолико гласова колико је додељено чланици која га је именovala. Одлуке најчешће доносе консензусом, иако је то место са највише сукоба интереса.

Генерални директор је председавајући Извршног одбора Фонда. Та функција обично припада Европљанима, док се за заменика генералног директора именује особа из . Бира се на период од пет година који се може обновити. Одговоран је за организацију, именовање и отпуштање запослених у Фонду. Од 5. јула 2011. генерални директор ММФ-а је францускиња Кристин Лагард, која је на том месту наследила Доминика Строс-Кана, такође Француза [7, стр. 43].

Остало особље у Фонду чини око 2.800 службеника из 133 земље. Фонд има око 80 представника у земљама чланицама који саветују владе тих земаља. Централа је у Вашингтону, али Фонд има уреде у Паризу и Токију за везу са другим међународним организацијама и цивилним друштвом, као и канцеларије у Њујорку и Женеви, првенствено за везу са Уједињеним нацијама.

Извори средстава Фонда

Квоте земаља чланица

Највећи део кредитног потенцијала Фонда потиче од квота које уплаћују земље приликом приступања Фонду или приликом периодичног повећања квота. Дакле, квоте чине примарни извор средстава ММФ-а и од њихове величине зависи износ кредита који може да добије нека земља чланица од Фонда. Све до 1967. године квоте су изражаване у доларима, а након увођења специјалних права вучења (СПВ), националне квоте се изражавају у СПВ, па се свакој чланици Фонда додељена квота исказује у СПВ.

Приликом оснивања, капитал Фонда [9, стр. 416] износио је 8,8 млрд. америчких долара (са учешћем САД од 31%). Потом је, ради усклађивања са променама релативног значаја чланица у светској привреди, извршено више ревизија квота, тако да укупна средства Фонда износе 217 млрд. СПВ или око 322 млрд. долара. Иако је знатно смањен удео САД у укупном капиталу Фонда, са 31 на 18%, та земља и даље има највећу квоту међу чланицама. У укупним средствима ММФ-а учешће земаља ЕУ износи око 36%, а свих земаља у развоју заједно око 36%. Исто је и са учешћем гласова у одлучивању Фонда. Државе чланице које имају више од 15% гласова имају право вета на одлуке у Фонду. Приликом тринаесте ревизије квота (2008) донесена је одлука да се износ квота не мења јер задовољава потребе краткорочног кредитирања земаља чланица Фонда. У томе је објашњење америчког утицаја на политику и функционисање ММС-а, односно ММФ-а, и у прошлости и данас.

Међународни монетарни фонд је развио више формула за израчунавање висине квоте, али се све не користе. Квотним формулама које се сада користе обухваћени су подаци о економској снази сваке земље: бруто домаћем производу, текућим трансакцијама платног биланса, званичним монетарним резервама и другом. Од укупне квоте изражене у СПВ земља чланица врши уплату, и то:

– *до 25% квоте плаћа се у злату*. По том основу, земља чланица је могла да повлачи до 25% квоте која је називана првом или златном траншом.

Међутим, од 1972. године, када је наступила криза бретонвудског ММС-а (јер је престала заменљивост валута за злато), извршена је замена, тако да се тих 25%

квоте не уплаћује у злату, већ у СПВ, односно у конвертибилним валутама других земаља чланица (амерички долар, јапански јен, евро или фунта). Захваљујући ранијим уплатама у злату, ММФ спада у институције које имају највеће количине злата. Наиме, Фонд има 3.271.341 кг злата, што износи 3,6 милијарди СПВ. Према тренутној тржишној цени, вредност тог злата износи око 30 милијарди долара. Иако ММФ држи злато у залихама, користи се и у Фондовим операцијама и трансакцијама. Сваку трансакцију са златом мора да одобри 85% земаља чланица. Фонд може продати злато по тржишној цени или може да прихвати злато од својих чланица у замену за обавезе према Фонду – остале трансакције са златом су забрањене. Због тога је дошло до измене назива „златне транше“ у „резервна транша“ или „прва транша“, јер се део квоте уплаћује у резервној активи (резервна актива је други назив за средства девизних резерви).

– *преосталих 75% квоте уплаћује се у националној валути.* У ствари, то су потраживања Фонда у националној валути код централне банке сваке земље чланице. Наиме, тај део квоте свака земља чланица држи на издвојеном рачуну код своје централне банке.

Од величине квоте зависи број гласова којим земља располаже у одлучивању у Фонду, као и:

– обим позајмице коју земља може да добије од Фонда. Са повећањем финансијског учешћа земље у потенцијалу Фонда повећава се и могућност позајмљивања средстава;

– учешће чланица у алокацији СПВ које је такође пропорционално њиховим квотама: земљи са већом квотом припада већи део емитованих СПВ;

– одређивање приступа чланице осталим финансијским средствима Фонда;

– учествовање чланице у организационим телима Фонда [8, стр. 402].

Специјална права вучења

Крајем шездесетих година прошлог века свет је запао у кризу због све израженијег губитка поверења држава у долар САД као валуту међународног плаћања. До тога је дошло када је у време изобиља долара на светским девизним тржиштима извршена девалвација, која је била срачуната на побољшање платног биланса САД. Из тог разлога је 1967. године, на састанку у Рио де Жанеиру, усвојен амандман на Статут ММФ-а којим је одлучено да Фонд емитује ново међународно средство плаћања у виду СПВ. То је требало да буде нова светска резервна валута, светски новац, који би служио за потребе међународног плаћања и, уз то, био нова резерва ликвидности, уместо америчког долара. Сматрало се да тако креирани светски новац не би био под утицајем неке од земаља чланица, као што је то био случај са америчким доларом.

Замисао је била да СПВ, као наднационална валута, постане једина светска валута, а да Фонд постане нека врсте светске централне банке. Та банка би самостално одлучивала, без арбитраже било које земље чланице, о креирању потребне међународне ликвидности и о алокацији кредитних средстава. Фонд би у том случају креирао прави и прихваћени међународни новац, популарно назван папирно

злато, према којем би све земље утврђивале вредност својих националних валута, чиме би се обезбедила и већа стабилност девизних курсева.

Већ 1969. године ММФ започео је креирање СПВ (Special Drawing Rights-SDRs), неке врсте новца без физичке форме којим је требало да се замени злато. Тај нови, вештачки монетарни медијум назван је „специјалним“ пошто, за разлику од редовних права вучења у ММФ-у, нема карактер зајма. Израз *вучење* „овде значи издавање налога Фонду, којим даваоци СПВ истичу конвертибилна средства других земаља чланица учесника у систему СПВ“ [7, стр. 157]. СПВ уведена су као средство против инфлације и ради стабилизовања курсева националних валута, како би се избегла зависност светске економије од економске политике једне земље (САД).

У периоду 1970–1972. године емитовано је приближно 9,3 млрд. СПВ. Друга емисија СПВ извршена је у периоду од 1979. до 1981. године, после чега је укупан износ алоцираних СПВ достигао 21,4 млрд. СПВ. Са трећом расподелом СПВ (2009) на земље чланице (сразмерно висини њихових квота) укупан обим алокација износио је 161,2 млрд. СПВ.

Емитовање СПВ реализује се у унапред договореном износу, а њихова алокација на поједине земље остварује се сразмерно њиховим квотама у Фонду. Фонд је до сада имао 11 емисија СПВ, у интервалима од пет до седам година. По основу накнадно додељених СПВ, свака земља чланица је имала обавезу да изврши додатну уплату, и то 25% у резервној активи (у девизама), а остатак од 75% у националној валути. Са накнадном доделом СПВ свакој земљи чланици повећавана је квота, што јој је омогућавало и да повлачи повећане износе кредита.

Будући да је СПВ обрачунска јединица (валута), то значи да се СПВ не поништавају. Са њиховом емисијом само се повећавају квоте свих земаља чланица. Након треће алокације, квоте земаља чланица Фонда повећане су за 74,13% [9, стр. 424].

Почетна вредност јединице СПВ (у тренутку увођења) била је одређена према америчком долару. Износила је 0,88671 грама чистог злата и била је једнака 1 долару на основу његовог паритета према злату (1 унца чистог злата = 42,22 САД долара). Након суспензије заменљивости долара за злато, СПВ постала је „синтетичка валута“. Од 1974. године вредност јединице СПВ одређена је на основу корпе валута 16 земаља које су имале учешће у светском извозу робе веће од 1%. Од 1981. године курс СПВ одређује се према корпи од пет најјачих валута, док су после увођења евра корпу валута чиниле четири валуте, са пондерима сразмерно значају појединих валута у међународној трговини: амерички долар, евро, јапански јен и енглеска фунта. На позитиван салдо СПВ Фонд плаћа камату од 4% годишње, а на њихов негативан салдо наплаћује камату од 6%. Емитовање СПВ започето је из два основна разлога:

1. *да би се користило као облик међународног средства у плаћањима између држава* (отуда и назив „папирно злато“) чијом емисијом би се обезбедило увећавање обима светских монетарних резерви у складу са порастом обима међународне трговине. Код чланица је постојао страх да постојеће залихе монетарних резерви, у условима фиксног девизног курса, неће бити довољне да подрже експанзију светске трговине. Монетарне резерве, у то време, чинили су злато и амерички долар, што значи и да је целокупан ММС зависио од производње злата (која је била несигурна) и од стања америчке привреде и спровођења америчке монетарне политике.

Постало је јасно да емисије долара, које су оствариване за финансирање дефицита платног биланса, неће моћи да се обављају без тежих последица по читаву светску привреду. Првенствено је био интерес неразвијених земаља да СПВ, као наднационална резервна валута, постане светска валута и да замени долар као светску резервну валуту, а да ММФ постане нека врста централне банке;

2. да би се осигурао поуздан заједнички деноминатор националних валута према коме би се одређивао њихов фиксни курс. Све до 1971. године, до формалног укидања конвертибилности долара у злато, долар је био водећа светска валута у међународним плаћањима, а у светским девизним резервама је учествовао са 70%. Због тога је напајање светске привреде новцем, као и стабилност светског монетарног система, зависило од економске политике САД. Било је неопходно да СПВ постапу резерва међународне ликвидности и средство стабилности девизних курсева. Међутим, само неколико година након увођења СПВ, укинут је бретонвудски ММС јер су кључне светске валуте прешле на систем пливајућих девизних курсева. Због тога је смањена потреба за СПВ још на самом почетку њиховог стварања.

Обе улоге СПВ које су замишљене приликом доношења одлуке о њиховом увођењу нису у потпуности остварене, јер је:

- скроман удео СПВ у светским монетарним резервама – износи око 2,3%;
- само мали број неразвијених земаља чланица ММФ-а (у почетку 15, а данас око 10 земаља) везао своју националну валуту за СПВ.

Основну потешкоћу за већу примену СПВ чини поновно јачање долара, који је спречио њихову експанзију и задржао примат водеће светске валуте. Сједињене Државе се највише противе додатној емисији СПВ јер желе да сачувају најзначајнију улогу у ММС-у. Тако истичу да би са увођењем СПВ, истина, било олакшано финансирање дефицита платног биланса земаља чланица, али би се повећала инфлација. Тврде и да националне валуте развијених земаља веома добро могу да служе као средство за повећање међународне ликвидности, па због тога сматрају да није потребно креирати нове износе СПВ.

Управо због отпора САД, учешће СПВ у укупним светским монетарним резервама опало је са 7,5% (1973. године) на 2% (крајем 2005. године), иако је било планирано да СПВ учествују са 10% у укупним светским резервама. Такав развој догађаја био је очекиван, будући да се одлука о коришћењу или поништењу СПВ, као и одлука о повећању или смањењу, може донети само на основу квалификоване већине од 85% укупног броја чланова. То значи да се одлуке о креирању или повлачењу специјалних права вучења не могу донети без САД и земаља ЕУ, тј. без сагласности земаља које имају више од 15% укупног броја гласова (јер имају право вета).

Садашња основна намена СПВ јесте финансирање дефицита платног биланса земаља чланица. Та намена је добила већи значај због тога што је СПВ стабилнији од вредности појединих националних валута. Све чланице Фонда су, истовремено, и учеснице система СПВ на основу депоноване изјаве да прихватају правила функционисања. Основна обавеза сваке чланице је да прими трансфер СПВ од учесника који има дефицит платног биланса. У тој ситуацији, она може аутоматски, без претходне сагласности Фонда, да користи расположиви износ СПВ. Тада Фонд не условљава вођење економске политике, као што то чини у случајевима редовних кредитних транши. Земља чланица може да користи СПВ тако што добија одговарајући износ

валуте (девиза) од другог учесника, кога одређује Фонд. То ипак не значи да земље чланице могу да користе СПВ за било које сврхе и на било који начин. Статутом и одлукама Фонда прописано је да се СПВ може користити само за потребе платног биланса или за развој резерви. Осим те намене, СПВ данас служи и:

- као обрачунска јединица у ММФ-у. СПВ је једини службени деноминатор за израчунавање вредносних релација валута и трансакција ММФ-а;
- за одобравање кредита и измирење финансијских обавеза;
- као обрачунска јединица у привредним уговорима, као и у 15 међународних и регионалних организација;
- за давање у зајам између земаља чланица Фонда, са каматама и роковима које међусобно утврде;
- као поклон итд.

Одлучивање у Фонду

При укључењу у ММФ свака земља чланица мора да депонује одређену суму новца звану *quota subscription*. Није постављен ниједан формални принцип по коме се детерминишу квоте, већ то зависи од процената националних доходака, количине злата и долара у резервама и просечног годишњег извоза и увоза. Фонд, као специјализована финансијска организација ОУН, нема уграђен гласачки механизам: једна земља – један глас, који је заступљен у Генералној скупштини ОУН. Његова организациона шема је типа акционарског друштва, што значи да га контролишу земље чланице пропорционално висини свог учешћа, тј. квота.

Од величине квоте зависи број гласова којим земља располаже. Због различитих квота разликује се и гласачка снага чланица ММФ-а, односно гласачка моћ у одлучивању у Фонду. Процес одлучивања у ММФ и Светској банци заснива се на систему пондерисане гласачке снаге. Квоте одређују гласачку снагу према следећем: један глас долази на сваких 100.000 СПВ, плус 250 основних (базних) гласова за сваку земљу чланицу.

Развијене земље су желеле да базним гласовима ублаже гласачку снагу која се заснивала искључиво на квотама, а требало је спречити и да ММФ контролишу једна или две земље чланице. И поред тога, неразвијене земље су остале незадовољне политиком Фонда и повлачења средстава, па захтевају редистрибуцију гласачке снаге како би повећале учешће у Фонду.

Од укупног обима квота у ММФ-у, на 10 водећих индустријских земаља отпада 55% свих квота или око 50 милијарди СПВ. Остатак – око 40 милијарди СПВ – чине квоте свих осталих земаља чланица, мање или недовољно развијених. Значи да 93% земаља чланица располаже са око 45% укупног износа квота, што потврђује да богатије земље имају већу гласачку моћ. Земље које имају више од 15% укупног броја гласова имају право вета на одлуке Фонда, мада утицај и моћ вета земаља Трећег света расте, посебно земаља групе ОПЕК (ОПЕК). Земље са највећим учешћем националне квоте у укупном потенцијалу Фонда су: САД, као најјача економска сила (око 18%), Немачка, Јапан, Француска и Велика Британија. Земље у развоју, са учешћем од око 40%, могле би значајније да утичу на одлуке Фонда ако би деловале као група, јер се многе значајне одлуке доносе квалификованом већином

од 70 или 85%. Међутим, због различитих ставова о појединим питањима у Фонду, групација земаља у развоју још увек није активирала право вета. На основу учешћа у укупним средствима ММФ не може много да помогне тим земаљама, осим уколико би водио, на извештајан начин, „дискриминаторну политику“ у њихову корист. Таква политика би се огледала у примени одређене прогресије при одобравању кредита, и то обрнуто пропорционално нивоу привредног развоја било које од тих земаља. У досадашњој пракси, земље у развоју су успеле да се изборе за коришћење кредитних олакшица изван оквира редовних права вучења, али је скроман обим коришћења тих права.

Чињеница је да САД имају највећу квоту и, отуда, највећи број гласова. Када је Фонд основан, Сједињене Државе су у укупном збиру квота располагале квотом са учешћем од око 36 одсто. Периодичним прилагођавањем тих квота, удео САД постепено се смањивао на рачун других развијених земаља. Но, иако је то учешће преполовљено, и даље је довољно високо да омогућава САД улогу арбитра у ММС-у и у креирању политике ММФ-а. Полазећи од економске снаге у Фонду, САД користиле су значајна средства Фонда (у форми стендбај аранжмана или других вучења) без било каквог условљавања, које је карактеристично за остале земље чланице, укључујући и друге развијене земље. Осим доделе својих средстава за финансирање дефицита платног биланса САД, Фонд је америчкој влади, улагањем значајних средстава у њене хартије од вредности, ставио на располагање финансијска средства потпуно независно од постојећег кредитног механизма.

Одлука САД о укидању конвертибилности америчког долара за злато (1971) била је права прилика да Фонд иницира преговоре о стварању нове међународне валуте. Међутим, уместо тога, задовољио се тиме што је од 1972. године своје књиговодство почео да води у специјалним правима вучења.

Све одлуке у ММФ доносе се већином гласова, уколико није изричито другачије регулисано. Међутим, за кључне одлуке, као што су: ревизија квота, проширење периода отплате финансијских олакшица преко максималног нормалног периода од пет година, коришћење Фондовог злата, повећање броја извршних директора, креирање и поништавање СПВ и њихово вредновање, потребна је већина од 85% укупне гласачке снаге. Ако се не повећају гласови земаља у развоју, одлуке ММФ-а остаће под одлучујућим утицајем САД и других индустријски најразвијенијих земаља. Да би се више чуо глас најнеразвијенијих земаља у Фонду, које чине две трећине његовог чланства, неопходно је да се повећају улози тих земаља и, на основу тога, њихова гласачка снага и потенцијално коришћење финансијских средстава Фонда.

Ревизија квота

Накнадна додела квота није техничко питање јер од тога зависе: право одлучивања у Фонду, будући да величина квоте одређује број гласова, и размере коришћења (вучења) средстава Фонда у виду кредита.

Управни одбор ММФ-а врши генералну ревизију квота [7, стр. 62] у регуларним интервалима (обично сваких пет година), што омогућава Фонду да процени да ли одговарају потребама чланица за условном ликвидношћу и способности за финан-

сирање те потребе. Приликом генералне ревизије узима се у обзир и потреба усклађивања квота чланица, чиме се уважавају промене у њиховим релативним позицијама у светској економији.

Најважније питање у вези с генералном ревизијом јесте обим укупног повећања и дистрибуција (расподела) таквог повећања између земаља чланица. До сада је извршено 13 општих ревизија квота, а повећање се кретало између 30 и 60%. У пет ревизија је закључено да не треба повећавати квоте, што је мимо општег повећања релативно ретко и чињено, осим што је Кини додељена већа квота 2001. године, након придружења Хонг Конга.

Недовољно развијене земље захтевају ревизију квота у ММФ-а кроз повећање њиховог учешћа у укупном кредитном потенцијалу Фонда јер би, на основу повећања апсолутног износа средстава, могле повући веће износе кредита. Те земље захтевају и смањење степена условности, као и повећање процента повлачења у односу на квоте. Односно, да се приступ средствима Фонда мање везује за квоте, а више за величину платнобилансног дефицита. Уколико се, пак, остане при досадашњој формули (да висина кредита Фонда зависи од улога сваке земље), онда треба повећати квоте неразвијених и смањити улоге развијених земаља. Истина, то је делимично урађено, јер је учешће САД са 36% сведено на 18%, али је то још увек недовољно с обзиром на потребе неразвијених земаља.

Кредити Међународног монетарног фонда

Кредитни потенцијал ММФ-а чине: квоте земаља чланица Фонда и позајмице на међународном тржишту капитала. Из кредитног потенцијала одобравају се кредити земљама чланицама (развијеним и неразвијеним земљама) које имају финансијске потешкоће (немају довољно страних валута да плате оно што су купили од других земаља, тј. које имају дефиците платног биланса), уз мања или већа условљавања. (Ипак, од 1978. године ниједна индустријски развијена земља није користила условљена средства ММФ.) Сматра се да је у дужничкој кризи земља коју је тако класификовала агенција *Standard & Poor's* или која има приступ безусловним ММФ-овим финансијским средствима која прелазе 100% од квоте. Презадужене земље се суочавају с бројним непријатним ситуацијама, као што су: немогућност обавезе враћања узетог искоришћеног кредита, смањење извоза, повећање дефицита биланса текућих трансакција и слично.

Фонд одобрава вучење (коришћење) кредита кроз вучење кредитних транши (фазно повлачење одобрених средстава). Право вучења средстава остварује се у деловима (транше), од укупно одобреног кредита, и износе до 25% квоте сваке земље чланице ММФ-а. Земљи тражиоцу кредита одобрени кредит се уплаћује једноставно – готовином. Повлачење кредитних транши се обрачунава у СПВ, а прерачунава се најчешће у доларске износе (јер СПВ није усвојен као међународни новац). Корисници кредита плаћају камату, а повериоци (чије су националне валуте повучене у виду кредита), на основу одобреног кредитног износа СПВ, добијају камату у истом износу.

Земља чланица ММФ-а може од Фонда да захтева одређену врсту кредита, зависно од своје платнобилансне ситуације. Одобрени кредитни износ повлачи фазно, у деловима. По оснивању Фонда, постојала је могућност аутоматског (без било каквог условљавања) повлачења прве кредитне тзв. златне транше. Уколико има мале платнобилансне проблеме, земља чланица ће се определити да од Фонда захтева одобрење златне транше. Тада земља тражилац кредита има право да по аутоматизму, без икаквих условљавања, повуче кредит у износу једнаком уплаћеној чланарини у злату или конвертибилним валутама.

Реч је о малом износу кредита (до 25% квоте) који је био погодан само уколико су платнобилансни проблеми мали. Међутим, данас се готово престало са одобравањем прве кредитне транше, па је онемогућено и аутоматско коришћење средстава Фонда и добијање кредита уз лакше преговоре. У садашњим условима, кредит добијен од Фонда не може битије да помогне у отклањању дефицита у планом билансу неразвијених земаља јер су они последица структурних неусклађености у производњи. Краткорочно прилагођавање структуре привреде не може се извести без дужег периода отплате, од периода отплате прве кредитне транше, и обезбеђења веће платнобилансане подршке, тј. већег износа кредита. Фонд одобрава кредите у облику а) стендбај аранжмана и б) разних врста кредитних олакшица.

Стендбај аранжман

Стендбај кредит (*Stand-By Arrangements – SBA*) најчешће се користи након коришћења прве кредитне транше (златне). Њим се обухватају даље (преостале) кредитне транше, тј. друга, трећа, четврта и пета транша, које се означавају као више кредитне транше.

Дуго је повлачење виших кредитних транши остваривано у оквиру стендбај аранжмана, као основног вида ММФ-овог кредитирања земаља чланица. Стендбај кредит је, у суштини, оквирни кредит, кредит на почек или кредит у приправности. Таквим се сматра због тога што се одобрава оквирни износ кредита који земља чланица Фонда може да користи у одређеном периоду уколико наступе платнобилансне тешкоће, али под условом да спроводи економски програм који је претходно договорен са Фондом. Фонд одобрава стендбај кредите као оквирне износе кредита које земља чланица може повлачити с времена на време, у зависности од њених потреба и од тога да ли спроводи са Фондом договорену економску политику.

Свака од транши стендбај кредита износи 25% квоте, тако да све четири више кредитне транше (друга, трећа, четврта и пета транша) износи 100% квоте. Прва од те четири више кредитне транше може лако да се добије – одмах по закључивању уговора о кредиту. Подразумева се, при томе, да ММФ условљава и само закључивање уговора. Коришћење преостале три више кредитне транше ММФ условљава испуњењем програма који му земља чланица понуди, а ММФ прихвати, који земља чланица мора да испоштује. У супротном, Фонд може да обустави вучење сваке наредне транше, што би био сигнал и осталим кредиторима и инвеститорима да треба да напусте такву земљу. Због тога Фонд периодично оствару-

је увид у резултате коришћења средстава: да ли је побољшана платно билансна ситуација? да ли су повећане девизне резерве? да ли су остварене рестрикције у потрошњи? да ли је смањен спољни дуг? и слично. Стендбај кредит може да се одобри за коришћење:

- у току једне године, што је најчешћи случај. На име одобреног кредита, земља чланица може у ма којем дванаестомесечном периоду да користи све четири више кредитне транше, од којих свака износи до 25% квоте. Значи, четири транше по 25%, што годишње износи 100% квоте (у виду кредита);

- у току три године (ретко се примењује). У том случају, земља може у току сваке године да повлачи по четири транше, а свака транша опет износи до 25% квоте. На годишњем нивоу, то је четири пута 25%, што је једнако 100% квоте, а на трогодишњем нивоу то је три пута 100%, тј. 300% квоте. Изузетно, и уз максимално условљавање, трогодишњи кредит може износити и до 500% квоте.

Отплата одобрених кредита путем стендбај аранжмана почиње три године и три месеца након подизања средстава у осам кварталних рата, односно у року од пет година. Камата се плаћа само на повучена (искоришћена) средства, а не на укупно одобрен кредитни износ.

Разне врсте кредитних олакшица

Наведеним олакшицама омогућено је повлачење већег износа средстава у периоду дужем од три године и са релативно дугим роковима отплате. То је био захтев неразвијених земаља, а и сам ММФ дошао је до закључка да се искључиво променом економске политике најмање развијених земаља не може остварити процес уравнотежења њиховог платног биланса. Зато је почео са одобравањем кредита за финансирање пројеката чија реализација треба да доведе до неопходних структурних промена у привреди и до бржег привредног раста. То су кредити за дугорочније финансирање који се добијају по веома повољним условима: ниске камате од 0,5% годишње и релативно дуги рокови отплате. Међутим, одобравање тих кредитних олакшица остварује се уз највећа условљавања.

Национални органи земље тражиоца кредита припремају документ за вишегодишњу економску политику у тесној сарадњи са стручњацима Фонда и Светске банке, јер се финансирање тих програма и остварује средствима Фонда (за финансирање платнобилансног дефицита) и Светске банке (за финансирање развојних пројеката). Документом се утврђују циљеви макроекономске политике за вишегодишњи период, стратегија развоја земље у том периоду, мере које ће се применити и процена финансијских средстава потребних за реализацију тако утврђеног програма. Између разних врста кредитних олакшица ММФ-а, издвајамо:

- *проширене олакшице* (*Extended Fund Facility – EFF*), тј. дугорочне кредите установљене 1974. године који се односе на период дужи од три године. Уведени су за решавање платнобилансних проблема земаља чланица условљених структурним неусклађеностима у привредном развоју, за чије је отклањање потребан дужи временски период. Те неусклађености узрокују и неусклађеност њиховог платног биланса, израженог као дефицит. Будући да се дефицит платног биланса не

може отклонити у кратком року, јер је немогуће отклонити поремећаје у структури привреде за кратко време, потребни су дужи период и већа платнобилансна подршка, што значи и дужи рок отплате кредита. Отплата тих кредита почиње после 4,5 година од подизања средстава, у 12 полугодишњих рата, а завршава се најдуже у року од 10 година;

– *олакшице за смањење сиромаштва и за текућу подршку привредном расту (Poverty Reduction and Growth Facility – PRGF)* – дугорочне кредите установљене 1999. године које Фонд одобрава најсиромашнијим земљама са ниским дохотком по становнику и са дугорочним проблемима у платном билансу, како би им помогао да остваре одрживи (на дуже време) економски раст и унапреде животни стандард. Одобравају се на основу усвојених националних стратегија за смањивање сиромаштва, с каматном стопом од 0,5%. Враћају се после пет година и три месеца, у периоду до 10 година.

Политика условљеног одобравања кредита

Одобрене износе кредита Фонд исплаћује у фазама, без обзира на то да ли је у питању стендбај аранжман или разне врсте кредитних олакшица. Међутим, ММФ условљава одобравање кредита спровођењем одређених мера економске политике. Реч је о мерама чијом ће се применом, по мишљењу Фонда, остварити неопходне структурне промене, на чијим основама ће доћи и до уравнотежења платног биланса земље чланице [1, стр. 511]. Сврха примене принципа условљености је у настојању Фонда да обезбеди услове да узети кредит буде и враћен. Повлачење кредитних трансхи (у оквиру стендбај аранжмана или кредитних олакшица) условљено је:

1. *договором државних органа земље чланице са Фондом о програму мера за усмеравање привредног развоја у одређеном временском периоду.* Пре него што се нека земља обрати Фонду са захтевом за одобрење кредита, Фонд сагледава њену тренутну економску ситуацију, због чега се периодично консултује са чланицама. Све земље чланице су обавезне на такав вид сарадње са Фондом, а консултације се обављају једном годишње (по потреби и чешће). Тим од четири или пет ММФ-ових стручњака сваке године проводи у земљи чланици око две недеље и сакупља статистичке податке о увозу и извозу, нивоу запослености, инвестицијама, порезима, трошковима буџета и другим економским показатељима. У вези с тим, воде разговоре с представницима владе и централне банке о економској политици земље. Тако прикупљене информације презентују се Извршном одбору [7, стр. 133], који даје предлоге о превазилажењу проблема. Поред наведених периодичних консултација, одржавају се и специјални састанци са земљама које имају значајан утицај на светску економску политику (развијене земље) ради сагледавање и предвиђање даљег развоја светске економије.

Своју обавезу да спроводе усаглашени економски програм земља чланица формализује *писмом о намерама*, формалним актом који суверено доноси, али оно, у суштини, садржи Фондове „сугестије“ о економској политици коју та земља треба да спроводи ако жели његову подршку. У том *писму*, тј. документу који је нека врста захтева за одобрење кредита, влада саопштава жеље, ставове и намере у вези са

остваривањем привредног развоја: како мисли да реструктурира привреду, отплаћује спољни дуг, смањи дефицит буџета државе и повећа запосленост. Те мере се морају уклапати у стандарде стабилизационог програма Фонда. Понуђени програм, ако га ММФ прихвати, земља мора доследно да реализује. У супротном, ММФ може да обустави вучење сваке наредне транше. Давањем сагласности на писмо о намерама, земља стиче право на аутоматско вучење средстава у облику транши у одобреном року кредитирања.

Не треба се плашити услова на којима инсистира ММФ као на условима за одобравање кредита – већина се односи на нормално тржишно пословање. Такође, реч је о предрасуди када се тврди да је ММФ политичка, а не монетарна институција, и да служи интересима Запада, односно да води економску политику по диктату развијеног света. Фонд настоји да, заједно са својом чланицом, дође до решења у вођењу економске политике која треба, истовремено, да доведу до спровођења фискалне (буџетске) реформе, јачања финансијске дисциплине, смањења инфлаторних притисака, повећања извоза и уравнотежења платног биланса. Свакако, то је и дугорочни интерес развоја сваке земље чланице, а тако се обезбеђује и сигурност враћања дугова, што је интерес земаља поверилаца;

2. осим договора о начину вођења економске политике, ММФ-овим надгледањем спровођења договорене економске политике, уз ригорозну контролу (анализу) привредног развоја насталог на основу коришћења средстава претходне транше. Коришћење осталих кредитних транши (стендбај арамана или транши из кредитних олакшица) зависи од оцене Фонда да ли се реализује усаглашена економска политика. Уколико се земља не придржава обавеза преузетих у писму о намерама, ММФ ће јој ускратити право на коришћење наредне транше.

Фонд саветује чланицама како да што ефикасније реализују циљеве као што су: висока запосленост, ниска инфлација, одрживи привредни развој и слично. Али, стручњаци ММФ-а, у разговору са представницима владе и централне банке земље зајмотражиоца, не инсистирају на сопственим решењима. Зато мисију Фонда треба дочекати спремно, тј. не треба улазити у разговор неспремно, без конкретних статистичких показатеља о економској стварности земље зајмотражиоца, јер ће у том случају мисија ММФ-а наметнути своје ставове. Условљеношћу се осигурава да земља чланица не одложи спровођење неопходне економске реформе по добијању кредита од Фонда. То је начин она се неће задуживати, шта више, ојачаће своју привреду и биће у стању да врати добијени кредит.

Кредити које земља чланица узима од ММФ-а чине мањи део кредита које користи из екстерних (спољних) извора. Без обзира на то, кредити од те организације су сигуран знак да је усвојена економска политика чијом ће се реализацијом отклонити њени платнобилансни проблеми. Многе земље се обраћају Фонду за помоћ кад их на то примора губитак међународног кредитног статуса, у поодмаклој фази платнобилансних проблема, кад су и мере Фонда драстичније, уместо да са њим сарађују одмах по настанку економских тешкоћа, када је и процес прилагођавања безболнији.

На узимање кредита од Фонда може да утиче висок ниво социјалних немира (демонстрације, штрајкови, нереди), док на давање кредита земљи чланици могу утицати следећи чиниоци: поштовање политичких права и грађанских слобода, владавина права, корупција, квалитет бирократије, величина државе и слично [7, стр. 139].

Земља која је добила кредит од Фонда може да рачуна и на добијање средстава из других иностраних извора, па се може сматрати да је Фонд значајан катализатор за привлачење тих средстава. Поверење осталих потенцијалних инвеститора у Фондову политику психолошке је природе – засновано је на његовој политици условљеног одобравања кредита земљама чланицама. Директни инвеститори (посебно инострани приватни капитал и иностране комерцијалне банке) не долазе без такве визе. Према искуствима других земаља, показало се да долар кредита Фонда вуче за собом од три до пет долара других кредита.

Закључак

Циљ Међународног монетарног фонда јесте пружање финансијске подршке земљама чланицама ради отклањања краткорочних неравнотежа у билансу текућих трансакција и спречавања финансијске кризе у будућности, али само под условом да предузимају мере за отклањање тих потешкоћа. Тај циљ Фонд остварује путем надзора економских политика и редовним консултацијама. Транспарентност у погледу резултата пословања привреда земаља чланица постигнута је применом Специјалног и Општег стандарда за пружање података, усвојених 1996. и 1997. године, и увођењем јавних информационих прегледа. Значајна је чињеница да Међународни монетарни фонд нема ауторитет над домаћом економском политиком држава чланица.

Земље чланице су дужне да, на основу Амандмана II из 1978. године, изврше упис квота тако што ће 25% квоте уплатити у СПВ или у конвертибилним валутама, а 75% у националној валути. Квоте служе као основица за одређивање олакшица приликом повлачења средстава фонда, а чине и основицу за утврђивање права гласа земаља чланица. Приликом учлањења у Међународни монетарни фонд, земља чланица се саглашава са обавезом да ће реализовати економску политику која ће водити ка повећању националног богатства и богатства целокупног човечанства. У случају непоштовања преузетих обавеза, остале чланице могу, кроз институцију ММФ-а, тој земљи да ускрате могућност повлачења кредита, па чак може да буде и искључена из чланства у Фонду.

Кроз периодичне консултације са представницима влада земаља чланица и преко статистичких података ММФ сагледава тренутну економску позицију државе чланице. Тако прикупљене информације презентују се на Извршном одбору ради утврђивања предлога мера економске политике које ће се сугерисати земљи зајмотражиоцу за превазилажење макроекономских тешкоћа. Сарадња са ММФ-ом предуслов је за приступ фондовима Групације светске банке, за повлачење приватних и јавних кредита и за подстицај страних директних улагања. Супротно понашање би сваку недовољно развијену земљу водило у изолационизам, што је пут не само за макроекономску већ и укупну друштвену нестабилност.

Литература

1. Burda, M., Wyplosz, C.: *Макроекономија*, треће издање, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2004.
2. Миљковић, Д.: *Међународне финансије*, Економски факултет, Београд, 2007.

3. Трифуновић, М.: *Теорија и пракса система девизних курсева*, Економска политика, Београд, 1971.
4. Doscek, P.: *Интернационала капитала*, „Школска књига“, Загреб, 1977.
5. Samuelson, P.: *Економска читанка*, Фридман Милтон, „Случај флексибилних девизних курсева“, Накладни завод матице Хрватске, Загреб, 1975.
6. Капор, П.: *Међународно финансијско и девизно пословање*, Пословни биро, Београд, 2004.
7. Јововић, Д.: *Међународни монетарни фонд, механизам, политика, реформа*, Институт економских наука, Београд, 1992.
8. Прекајац, З.: *Међународна економија*, Футура публикације, Нови Сад, 2005.
9. Ковачевић, Р.: *Међународне финансије*, Економски факултет, Београд, 2011.
10. Бабић, Б.; М. Радичић, *Финансије у теорији и пракси – међународне финансије*, „Стулос“, Нови Сад, 2006,
11. Bryant, R., C.: *Macroeconomic Policies in an Independent World*, International Monetary Fund, Centre for Economic Policy Research (Great Britain), 1989.
12. Ђурић, Д.: *Монетарни суверенитет*, Институт економских наука, Београд, 1992.
13. Јовановић–Гавриловић, П.: *Међународно пословно финансирање*, Економски факултет, Београд, 2004.
14. Killick, T.: *Adjustment and Financing in the Developing World*, The Role of the International Monetary Fund, International Monetary Fund, Overseas Development Institute (London, England)
15. Manasse, P.: *Nouriel Roubini and Axel Schimmelpfennig*, Predicting Sovereign Debt Crises, IMF Working Paper, 2003 International Monetary Fund
16. Миљковић, Д.: „Економија Србије у ‘загрљају’ Међународног монетарног фонда“, *Нова српска политичка мисао*, Београд, 2006.
17. Пелевић, Б: *Увод у међународну економију*, Економски факултет, Београд, 2001.

СЛУЧАЈ СОМАЛИЈСКИХ ПИРАТА

Слободан М. Радојевић*

Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Криза у Сомалији узроковала је појаву пиратства на мору у Аденском заливу и на западном делу Индијског океана. Сомалијски пирати постали су претња економској безбедности, јер скоро 30 одсто нафте у свету и 20 одсто глобалне трговине пролази кроз Аденски залив. У решавање проблема пиратства у овом делу света зато су се укључиле међународне организације, институције, војни савези и државе, делујући у складу са међународним правом и резолуцијама Савета безбедности УН. Европска унија демонстрираће примену свеобухватног приступа у решавању проблема пиратства на мору и кризе у Сомалији, спроводећи поморску операцију – EU NAVFOR Аталанта и операцију за обуку сомалијских безбедносних снага EUTM у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Рад разматра приступе решавању проблема пиратства у Аденском заливу и кризе у Сомалији. Такође, рад указује на комплексност кризе у овој земљи и дилеме исправности принципа који се примењују у решавању проблема пиратства на мору.

Кључне речи: Сомалија, пиратство на мору, Аденски залив, свеобухватан приступ Европске уније, Заједничка безбедносна и одбрамбена политика – ЗБОП, EU NAVFOR Аталанта, EUTM.

Увод

Море је најпогоднији транспортни медиј. Око четири петине светске робне размене обавља се поморским рутама – као најкраћим, најекономичнијим и најсигурнијим везама између земаља и континената – и оне временом постају све бројније и фреквентније. Трговина која се обавља поморским транспортом учествовала је се од 1965. године. Само на Медитерану свакодневно исплови око 5.000 трговачких бродова. Поморски сектор има велику економску важност, јер 30 одсто светске економије зависи од трговине, а 90 одсто читаве глобалне трговине обавља се морским путем. Поред тога, поморске руте су кључне за транспорт енергената.

У периоду након хладног рата, међутим, океани и мора постали су приступачнија средина за криминалне активности (илегална имиграција, трговина људима, шверц оружја, трговина наркотицима, пират-

* slobodan.radojevic@va.mod.gov.rs

ство, ширење оружја за масовно уништавање) и потенцијално терористичко деловање. Нарочито долази до значајног пораста пиратства на мору.¹ У земљама у развоју догађа се око 90 одсто од укупних напада пирата на мору [1]. У већини случајева ради се о сиромашним државама у којима владају унутрашње размирице, или које међусобно ратују, па због тога нису у стању да на одговарајући начин раде на сузбијању овог проблема у њиховим територијалним водама.² С друге стране, брз раст популације, као и велика незапосленост, чине да пиратство и кријумчарење у овим земљама постају једини облик преживљавања³ [2].

Пиратство посебно долази до изражаја у обалном подручју Сомалије, Аденском заливу,⁴ и на западном делу Индијског океана због учесталих напада сомалијских пирата. Према подацима Међународне поморске организације, укупан број напада у 2007. години био је 107, док је у 2008. години тај број порастао на 161, а у 2009. години износио је 251. Уочава се да је број напада из године у годину знатно растао. У 2007. години забележено је 11 отмица у том подручју, следеће године број оетих бродова порастао је на 44, док их је 2009. године отето чак 49. Овај регион остаје посебно угрожен са 100 пиратских напада у 2010. години, укључујући и 27 отмица. Број напада се смањио у односу на 2009. годину у најопаснијем приобалном подручју на свету.⁵ У тим отмицама до данас, у заточеништву сомалијских пирата нашло се преко 3000 помораца [3]. У периоду од јануара до септембра 2008. године чак 84 одсто напада у Аденском заливу било је усмерено на трговачке бродове [4]. Ефикасно организоване групе пирата успоставиле су своје базе дуж три и по хиљаде километара дуге сомалијске обале. Напади су све чешћи далеко од сомалијске обале (више од 1000 наутичких миља), при чему пирати користе брзе глисере и бродове матице. Аденски залив је чвор од виталног значаја у комплексној мрежи међународне трговине која повезује Средоземно море, Суецки канал и Црвено море са Индијским океаном. Сваке године 16.000 бродова прође кроз Аденски

¹ Појам пирата и пиратства готово се, по правилу, поистовећује са појмом гусари и гусарство, јер су се пиратство и гусарство вршили упоредо у току читаве историје поморства, од времена феничанског и грчког поморства све до XIX века. Али, с правне стране, између та два појма постоји значајна разлика. Према британским поморским традицијама и законима, које су после у највећој мери прихватиле и све остале поморске силе и увеле их у своју поморску легислативу, пирати су били обични разбојници, који су пљачкали на мору искључиво ради сопственог интереса и за свој рачун. С друге стране, гусари су, такође, били поморски пљачкаши, али у служби одређене државе и владара. Савремено доба не познаје гусарство у његовом историјском значењу, јер су нестале околности које су условиле његово постојање (Јово Ивовић, Савремено пиратство на мору, Морнарички гласник I/1991, Сплит, 1991. стр. 97).

² Територијалне воде или територијално море је морски појас уз обалу једне државе на којем она има право суверености, које је ограничено међународним правом. Према Конвенцији о територијалном мору може износити највише 12 наутичких миља (једна наутичка миља износи 1852 метра).

³ Слободан Радојевић, „Специфичности одбране од тероризма на мору“, специјалистички рад, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2007. стр. 32.

⁴ Аденски залив се налази у Индијском океану, између Јемена на северу и Сомалије на југу. Овај залив је веома важан пловни пут за Персијски залив и његову нафту, због чега је веома значајан за светску економију. Међутим, Аденски залив је и једна од главних светских зона у којој се налазе пирати, што га чини несигурним за пловидбу.

⁵ International Chamber of Commerce, International Maritime Bureau, http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=418:pirates-face-new-resistance-as-navies-strike-back-says-imb&catid=60:newsItemid=51, 15/10/2011.

залив за приступ Суецком каналу, носећи нафту са Блиског истока и робу из Азије у Европу и Северну Америку. Наиме, скоро 30 одсто нафте у свету и 20 одсто глобалне трговине пролази кроз Аденски залив⁶ [5]. У 2007. години 14,6 милиона TEU⁷ превезено је кроз Аденски залив. Овај регион, од својих два милиона квадратних километара, друга је по реду најпрометнија рута на свету. С друге стране, годишњи губитак у глобалној економији услед пиратства на мору креће се између 7 и 12 милијарди долара⁸ [6], [7]. Ове чињенице су јасни индикатори да пиратство представља значајну претњу за међународну трговину, а посебно за међународну поморску индустрију, односно значајна је претња економској тј. енергетској безбедности.

Криза у Сомалији – узрок пиратства

Сомалија се налази на афричкој источној обали (Рог Африке), уз Индијски океан. Протеже се на територију површине од 637.657 км² и уз део обале афричког континента дуг 2.720 км. На територију данашње Сомалије током историје испреплетали су се разноврсни интереси колонијалних сила. Наиме, од почетка XIX века Сомалија представља интересну зону европских колонијалних сила: Велике Британије, Француске и Италије.⁹ Двадесети век обележили су устанци против колонијалних власти, поновна окупација у току Другог светског рата, привремене управе, уједињење, стицање независности, сукоб са Кенијом и Етиопијом, убиства председника, војне диктатуре, грађански рат, итд. Све су то узроци великих тешкоћа за ову земљу, пре свега великог броја избеглица, сиромаштва и глади. Сомалија је данас ефективно подељена на три међусобно одвојена и политичко-правно различита дела: Сомалиленд, Пунтленд и централну и јужну Сомалију. Сомалија је у великој мери етнички хомогена земља и већину од 9,1 милиона становника чине Сомалијци (85 одсто), а преосталих 15 одсто становништва чине Арапи и припадници разних Банту племена. Скоро 99 одсто становништва Сомалије припада сунитском огранку исламске вере [8]. Посебна одлика Сомалијаца је њихова подељеност на кланове, који имају велики утицај на читав културни и друштвени развој сомалијске културе.¹⁰

⁶ Middleton Roger, „*Piracy in Somalia: Threatening global trade, feeding local wars*“, Chatham House Briefing Paper (October 2008), p. 3.

⁷ TEU – јединица величине двадесет стопа одговара стандардној величини бродских контејнера.

⁸ Lauren Ploch; Christopher M Blanchard; Ronald O'Rourke; R. Chuck Mason; Rawle O King; *Piracy off the Horn of Africa*, Library of Congress Washington DC, Congressional Research Service, 2011., pp. 2–13., резултати истраживања према Anna Bowden et al., *The Economic Cost of Maritime Piracy*, One Earth Future Working Paper, Chatham House, London, 2010., p. 25.

⁹ Француска је 1860. године користила територију Сомалије да би запосела данашњи Џибути. Британија је 1887. године прогласила протекторат над северним делом Сомалије, док је Италија 1889. године успоставила протекторат над њеним средишњим и јужним делом. Британски и италијански део сомалијске територије 1960. године постају независни и уједињују се у Републику Сомалију.

¹⁰ Кланови су чврсто повезане рођачке друштвене групе састављене од више породица које верују да имају заједничког претка. Сваки клан традиционално поседује одређену кланску територију и на том простору је сконцентрисан целокупан друштвени и привредни живот клана. Извештај о земљи порекла тражилаца азила – Сомалија, www.apc-cza.org/sr/component/docman/doc.../12-coi-somaliya.html, 21/01/2011.

Ова афричка земља није имала функционалну владу од збацивања тадашњег председника Мохамеда Сијада Баре (*Mohamed Siad Barre*) 1991. године. Од тада у Сомалији не постоји централна власт која је у могућности да оствари контролу над читавом територијом. Од 1991. године па до данас Сомалија се налази у сталном стању грађанског рата и поједине оружане фракције остварују фактичку контролу над различитим деловима Сомалије. Прелазна федерална влада суочава се са насилним отпором различитих исламских екстремистичких покрета, као што је Ал-Шабаб (*al-Shabaab militia*) и, углавном, изгубила је контролу над већином територије. Грађани Сомалије свакодневно живе у окружењу бруталног сукоба између снага Прелазне федералне владе Сомалије и екстремних исламистичких групација. Важно је напоменути да све стране у сукобу озбиљно и систематски крше људска права. Стога је становништво Сомалије изложено једној од највећих светских хуманитарних катастрофа и потпуном колапсу система поштовања људских права. Становништво је изложено насумичним и циљаним убиствима, пребијањима, отмицама, присилној регрутацији, тортури и наметању поштовања строгог тумачења шеријатског права. Наиме, ситуација у Сомалији се у великој мери сматра највећом светском хуманитарном катастрофом, тежом од ситуације у Дарфуру и на североистоку Конга. Ситуација у земљи је толико погоршана да Уједињене нације, чак, немају ни индекс људског развоја (*Human Development Index*) за Сомалију.¹¹ Поред тога, Сомалија је 2007. године оцењена као застрашујуће сиромашна земља, уз 0 одсто за политичку стабилност, ефикасност владе, владавину права и контролу корупције [9].

Због тешке економске ситуације и великог броја незапослених део становништва се окренуо пиратству као најбржем и најуноснијем начину зараде. Проблем пиратства у Аденском заливу и сомалијским водама директно погађа хуманитарну ситуацију у Сомалији. Према налазима Посматрачке групе УН, повећање напада пирата погађа испоруку хуманитарне помоћи, јер су власници бродова веома невољни да улазе у сомалијске територијалне воде [10]. То је изузетно проблематично питање, с обзиром на то да Сомалија зависи од помоћи у храни коју обезбеђује Светски програм хране.¹²

Због дугогодишњих сукоба у Сомалији не постоји ефективна централна власт и целокупна економија која функционише је неформалног карактера. У насталој ситуацији поједине европске земље препознале су добру прилику за експлоатацију рибљег богатства у овој земљи, без плаћања одговарајуће накнаде и за одлагање токсичног и радиоактивног отпада у њиховом подморју¹³ [11]. Сомалијци су почели да отимају бродове и траже откупнине да би санирали штете узроковане остављеним отровним отпадом и прехранили становништво. Како су године пролазиле, то је све више измицало контроли, па су се бродови почели отимати неселективно, уз

¹¹ Human Development Report 2010, UNDP, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Table1_reprint.pdf 15/02/2011.

¹² Georgios Drossinos, *Dangerous Waters: The International Community's Response to the Resurgence of Maritime Piracy*, A Thesis in International Relations, University of Pennsylvania, 2009, p. 5.

¹³ Ahmed Ould-Abdallah, представник УН у Сомалији је 2005. године, након што је цунами избацио стотине бачви радиоактивног отпада на обале Сомалије, рекао: „У подморју Сомалије одложен је нуклеарни отпад, тешки метали и жива“, Поморски вјесник, бр. 52, Ријека, 2009, стр. 3.

тражење милионских откупнина. Дугогодишња одсутност власти у земљи узроковала је да су сомалијски пирати постали највећа претња међународном бродарству у том подручју. Пиратство на мору је врста поморског криминала која се својим активностима све више преплиће са тероризмом¹⁴ [12], захтевајући адекватан одговор¹⁵ [13], [14], [15], [16].

Правни и теоријски оквир за решавање проблема пиратства на мору

Пиратство представља међународни проблем, јер је криминал почињен против сигурности превоза терета отвореним морем ван јурисдикције било које државе. Сузбијање пиратства зато је обухваћено применом међународног права и резолуцијама Савета безбедности УН за појединачне случајеве.

Наиме, пиратство је било предмет расправе више међународних научних института и организација у последњих неколико деценија. На основу предлога Комисије за међународно право Уједињених нација дошло је до закључивања Женевске конвенције о отвореном мору 1958. године. Овом конвенцијом утврђени су дефиниција пиратства, дела пиратства, третман пиратских бродова, локација пиратских дела, држављанство пирата, заплена пиратских бродова и њихове имовине на броду, овлашћење за вршење заплене и слично.¹⁶ Конвенција је послужила као основ одредбама о пиратству у Конвенцији УН о праву мора из 1982. године, такозване *Montego Bay Convention*, која је ступила на снагу 1994. године¹⁷ и, углавном, преузела одговарајуће одредбе из Конвенције о слободи мора [17].

Према Конвенцији о праву мора, пиратство подразумева сваки незаконити чин насиља, задржавања или пљачке из користољубља које изврши лице на отвореном мору, против брода или лица или добара на њему, односно на месту које не потпада под власт ниједне државе.¹⁸

¹⁴ Потреба да се поседују стални и богати извори финансирања упућују терористе све више на класичне криминалне радње, пре свега на делатности у домену организованог криминала. То води стварању хибридног облика криминално-политичке делатности који је спој тероризма и организованог криминала. Драган Симеуновић, Тероризам, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 84.

¹⁵ Постоје и тумачења да сомалијски пирати могу да снабдевају оружјем или постану извор финансирања за (регионалне или међународне) терористичке организације, као што су Ал Схабаб и Ал Каида и фонд Исламског бунта широм Африке. У најгорем случају, поморски терористи могу искористити бродове са опасним теретом за разарања великих лука или створити велике опасности потапањем великих бродова у уским поморским пролазима. Martin M. Murphy: „Contemporary Piracy and Maritime Terrorism: The Threat to International Security”, IS Adelphi Paper No. 388., London: Routledge, 2007., Ken Menkhaus.: „Dangerous Waters”, *Survival*, 51 (1), International Institute for Strategic Studies publication, Routledge, London, 2009, pp. 21–25., Alexander Yonah, and Tyler B. Richardson (Eds): „*Terror on the High Seas: From Piracy to Strategic Challenge*”, Praeger Security International, Greenwood, Santa Barbara, 2009., Jonathan Stephenson: „Jihad and Piracy in Somalia”, *Survival*, 52 (1), Routledge, London, 2010, p. 36.

¹⁶ Чланови 14–24 Женевске Конвенције о отвореном мору из 1958. године

¹⁷ Након што је испуњен услов за њено ступање на снагу – годину дана након ратификације 60 земаља.

¹⁸ Члан 101 Конвенције, United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm

Већина пиратских напада дешава се у територијалном мору или у унутрашњим водама, ван домашаја одредаба Конвенције о праву мора усвојене 1982. године. Стога је потребна шира концептуализација коју пружа дефиниција Међународног поморског бироа (*International Maritime Bureau – IMB*). По овој дефиницији пиратство је чин укрцаја, или покушаја да се укрца на било који брод са очигледном намером да се почини крађа, или било који други криминалан акт и са очигледном намером, или способношћу за употребу силе ради спровођења дела.¹⁹ Ова дефиниција се не ограничава само на нападе који се одвијају на отвореном мору, јер су пиратски напади најчешћи у територијалном мору земаља у развоју са разуђеном и дугом морском обалом. У сузбијању пиратства те земље могу тражити помоћ страних ратних бродова, или обалских стража страних земаља на бази билатералних споразума [18].

Обезбедити да се суверенитет и суверена права на мору поуздано спроводе постала је главна брига националне безбедности за све приморске државе, посебно од проширења надлежности приморске државе садржане у Конвенцији Уједињених нација о праву мора.

У међународним прописима о пиратству, наиме, претпоставља се да ће свака држава преузети одговорност патролирања и регулисања у својим територијалним водама. Уколико проблем посматрамо из равни теорија међународних односа и безбедности, реализам нуди једноставно решење за сузбијање пиратства – националне државе. При том би таква солуција требало да се фокусира на међународни ниво. Реалисти сматрају да у анархичном свету национална држава треба да штити сопствене интересе. Нема разлике ни када је у питању отворено море, јер не постоји нико други задужен за његову потпуну контролу, ван националних обалских јурисдикција, тако да се стварају услови за постојање праве анархије. Стога би се реалисти залагали за решење да националне државе раде самостално и успоставе сопствене операције поморске безбедности како би заштитили своје интересе у Аденском заливу. То би могло да се спроведе у виду слања ратних бродова, који би пратили њихове трговачке бродове. Важно је напоменути да би овакву акцију највероватније предузеле државе које имају највећи интерес у погледу транспорта у овом подручју, као што су, на пример, увозници и извозници нафте. Могуће је да би управо те државе, које су највише погођене пиратством, али и оне које имају одговарајуће ресурсе расположиве у ту сврху, оформиле неку врсту *ad hoc* коалиције.²⁰

Државе могу ангажовати своје оружане снаге у иностранству унилатарално, у *ad hoc* коалицијама, или у оквиру мултилатералних безбедносних институција, при том делујући на основу сопствених одобрења или у оквиру мандата међународних институција (уобичајено УН).²¹

¹⁹ Peter Chalk, *The maritime dimension of international security: terrorism, piracy, and challenges for the United States*, RAND Corporation, Santa Monica, 2008., p. 25.

²⁰ Georgios Drossinos, *Dangerous Waters: The International Community's Response to the Resurgence of Maritime Piracy*, A Thesis in International Relations, University of Pennsylvania, 2009., p. 13.

²¹ Број инстанци под којима су националне војне снаге коришћене под међународним окриљем драстично се повећао током протеклих двадесетак година, али исто тако и број међународних институција које одобравају ангажовање војне силе. Осим УН, регионалне организације као што су НАТО, ЕУ, ОЕБС, Организација америчких држава, Организација афричког јединства (Афричка унија) и Економска заједница западноафричких држава давале су одобрење за колективну употребу силе.

Савет безбедности Уједињених нација и противпиратске мере

На простору Сомалије од 19. јануара 2007. године делује мисија Афричке уније (АУ) под називом *African Union Mission in Somalia – AMISOM*, којом је размештено око 5.250 војника из Уганде и Бурундије. Мисију су одобриле Уједињене нације (Резолуцијом 1744 од 21. фебруара 2007. године) ради пружања помоћи Транзиционој федералној влади у успостављању власти на целокупној територији Сомалије, као имплементације националног безбедносног плана и подршке обуци регуларне војске, као и помоћи у успостављању безбедног окружења за хуманитарно деловање [19]. Мисија је више пута продужавана резолуцијама Савета безбедности.²²

Због учесталих напада на бродове који превозе хуманитарну помоћ у Сомалију, Савет безбедности Уједињених нација, *Резолуцијом* 1814 од 15. маја 2008. године, позвао је државе и регионалне организације на сарадњу и предузимање акција у заштити бродова који испоручују хуманитарну помоћ. Нагли пораст пиратства у територијалном мору Сомалије показао је слабости Конвенције Уједињених нација о праву мора, којом се пиратство широм света карактерише као „илегална активност“ почињена у међународним водама, ради стицања личне користи. Тај међународни споразум истиче да све земље имају право да ухапсе и кривично гоне особе које почине пиратство у међународним водама. У Конвенцији се очито није узео у обзир проблем држава на рубу колапса, попут Сомалије, те се није одговорило на питање шта учинити када кривично дело пиратства није почињено у међународним, него у територијалним водама једне земље или њеног суседа.

Због тога је Савет безбедности Уједињених нација *Резолуцијом* 1816 од 2. јуна 2008. године подржао све заинтересоване државе да координирају активности за спречавање пиратства и оружаних пљачки на мору са Транзиционом федералном владом Сомалије (*Transitional Federal Government of Somalia – TFG*). Савет безбедности одобрио је да се у року од шест месеци, уз претходно обавештавање сомалијске Владе, ратним бродовима који учествују у противпиратским акцијама одбори улазак у територијалне воде Сомалије. Услов је да њихово деловање буде у складу са међународним правом, уз могућност употребе свих средстава против оружаних пљачки на мору.

Савет безбедности УН остао је активан у овом питању и одобравању мандата, прилагођавању законодавства промењеним околностима, подржавајући и позивајући државе, ради заустављања пиратства у Аденском заливу и на западном делу Индијског океана. Резолуције Савета безбедности УН представљају важан правни основ за државе које су успоставиле нове механизме или за побољшање њиховог присуства у региону [20].²³

²² Савет безбедности продужио је мандат мисије Афричке уније у Сомалији до 31. октобра 2012. године, Резолуцијом 2010 из 2011. године, поново подвлачећи своју озбиљну забринутост због кризе у Сомалији. Савет безбедности је такође затражио од Афричке уније да „хитно повећа“ снагу мисије до нива од 12.000 униформисаних лица. <http://amisom-au.org/key-documents/unsc-resolutions-and-reports-on-somalia/> 20/10/2011

²³ Резолуције Савета безбедности о пиратству у овом региону, 1838 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008), 1897 (2009), 1918 (2010), 1950 (2010), 1976 (2011), 2015 (2011), http://www.un.org/depts/los/piracy/piracy_documents.htm, 30/10/2011

До сада су Афричка унија, НАТО и ЕУ најактивнији актери да се ограничи или сузбије пиратство у овом региону.

Европски савет је на основу документа Савета безбедности Уједињених нација, 19. септембра 2008, донео документ „Заједничка акција 2008/749/CFSP“, којим је формирано координационо тело у Бриселу (EU NAVCO) за подршку активностима појединих држава чланица Европске уније (ЕУ) у спровођењу надзора и заштите бродова у водама око Сомалије, као и за координацију између ратних бродова ЕУ и НАТО земаља са трговачким бродовима који плове том поморском рутом.

Током 2008. године успостављена је прва мултинационална коалициона војно-поморска група *CTF 150 (Combined Task Force 150)* с логистиком у Џибутију, која се у водама Аденског залива бавила антипиратским делатностима у оквиру НАТО снага. У оквиру своје мисије настојећи да осигура сигуран пролазак кроз високоризично подручје Аденског залива, она је успоставила *MSPA (Maritime Security Patrol Area)*, зону пловидбе за трговачке бродове који на добровољној бази плове, придржавајући се одређеног режима пловидбе под надзором међународних ратних бродова.²⁴ У јануару 2009. њихову мисију наставља група *CTF 151*.

Операција Савезнички снабдевач (*Allied Provider*) започела је када су бродови Друге сталне групе поморских снага НАТО – *SNMG 2* дошли у оперативну зону и започели оперативне активности 24. октобра 2008. године.

Операција је спроведена у складу са резолуцијама Савета безбедности УН 1814, 1816 и 1838. Мисија НАТО бродова била је да спроведу поморску операцију у приобаљу сомалијске обале како би Светски програм хране могао успешно да обави своје задатке достављања хуманитарне помоћи и како би се спречиле и преду-предиле пиратске активности у том подручју.

Извештаји Светског програма хране наводе да су се НАТО бродови показали као успешан „растеривач“ пирата. Операцију Савезнички снабдевач спровеле су наменска група из састава *SNMG 2*. Током извођења операције наменска група је пружала непосредну заштиту бродовима Светског програма хране и патролирала рутама које су могле да буду мете пирата.

Операција се одвијала под оперативном контролом седишта команде савезничке поморске компоненте у Напуљу, која је подређена Савезничкој здруженој команди у Напуљу (*Allied Joint Force Command Naples*) односно Врховној команди савезничких снага у Европи – *SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe)* у Монсу.

Ескортни задаци почели су да се обављају од 25. октобра. Током операције НАТО је обавио осам ескорта бродова Светског програма хране који су превозили 30.000 тона хуманитарне помоћи. Спречено је више пиратских напада. Операција Савезнички снабдевач окончана је 12. децембра 2008. године. Марта 2009. године НАТО је покренуо нову противпиратску операцију Савезнички заштитник (*Allied Protector*) у којој је прво била ангажована Прва стална група поморских снага НАТО – *SNMG 1*, да би од јуна 2009. тај задатак преузела *SNMG 2* [21]. Операција је завршена у августу 2009. године. Након тога НАТО је 17. августа 2009. године покренуо опера-

²⁴ Ова зона пловидбе претходила је данашњем међународно препорученом транзитном коридору (International Recommended Transit Corridor).

цију Океански штит (*Ocean Shield*), која се разликује од претходних, јер је добила шире надлежности. Операција не само да обезбеђује поморску безбедност у региону, већ нуди и обуку у земљама региона у развоју њихових сопствених капацитета за борбу против пиратских активности.

Свеобухватан приступ Европске уније решавању проблема пиратства и кризе у Сомалији

Поморски сектор има велику економску важност за Европску унију. Преко 90 одсто спољнотрговинског промета Европске уније остварује се поморским транспортом. Питање снабдевања енергетским сировинама (нафта, гас) постаје питање од високог значаја за ову специфичну међународну организацију.

Обезбеђивање несметаног транзита енергетских сировина пловним путевима биће у све већем фокусу у годинама пред нама. Управо овај изазов демонстрираће примену свеобухватног приступа ЕУ у решавању проблема пиратства на мору и кризе у Сомалији – кроз цивилно-војну сарадњу и кроз сарадњу са другим државама и организацијама. При „свеобухватном приступу“ реч је о схватању да безбедност поседује војну, политичку, економску и социјалну димензију. Тежиште свеобухватног приступа је на превентивном деловању помоћу низа политичких мера ЕУ усмерених према једном циљу/проблему²⁵ [22]. Изградња безбедности често захтева рад са ефикасном комбинацијом актера, ради склапања различитих елемената једне заједничке стратегије. Различите међународне организације, државе и невладине организације користе свеобухватан приступ да успоставе већу сарадњу између међународних и локалних, војних и цивилних актера, ради побољшања ефикасности њиховог деловања у кризама комбинавањем три полуге: безбедност, управљање и развој²⁶ [23].

Европска унија често се приказује као актер са највећом способношћу да развије и спроведе свеобухватни приступ у решавању криза. Заправо, Европска унија комбинује војне и цивилне компоненте за управљање кризом, уз могућност војне интервенције у кризи, као и могућност цивилне мисије у кризним ситуацијама (полиција, правосуђе, цивилна управа и цивилна заштита)²⁷ [24].

²⁵ Michael E. Smith, Developing a 'Comprehensive Approach' to International Security: Institutional Learning and the CSDP, in *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the European Union*, Jeremy Richardson (ed.), Oxford University Press, 2011. p. 2.

²⁶ Cécile Wendling, *The comprehensive approach to civil-military crisis management, a critical analysis and perspective*, IRSEM, 2010, p. 25.

²⁷ Након завршетка хладног рата, уместо одлучног заокрета ка миру, талас нових сукоба и безбедносних ризика, изазова и претњи, изнова стављају на пробу способност и доследност Европске уније да делује као значајан актер (мирног) решавања сукоба. Са завршетком хладног рата, Европска унија се постепено опредељује да свој цивилни инструментариј допуни и војним и да тежиште са превенције помери ка успостављању и одржавању мира. Промена се образлаже потребом да се ЕУ потврди као значајан и одговоран глобални актер, појавом нових безбедносних изазова, као и жељом да се успостави већи степен аутономије у односу на НАТО и САД, односно да се умањи асиметрија моћи у сфери безбедности (Радмила Накарада, Европска унија као мировни пројекат. Социолошки преглед, vol. XXXX (2006), бр. 4, стр. 551)

Према Европској безбедносној стратегији пет главних претњи европској безбедности су: тероризам, ширење оружја за масовно уништење, регионални конфликти, слабе државе (*failed states*) и организовани криминал. Њима су 2008. године у допуни Европске безбедносне стратегије извештајем Хавијера Солане додате информатички напади, пиратство, кријумчарење малог и лаког оружја, међузависност безбедности и развоја, као и напади на енергетску безбедност. Европска унија треба да се са безбедносним претњама суочава кроз ефикасан мултилатерализам и на основу међународног права. Европска безбедносна стратегија такође је увела концепт „превентивног ангажмана“, који укључује дипломатске активности, економске мере, развојну сарадњу и хуманитарну помоћ. Према безбедносном концепту Европске уније свет је подељен на три сфере: 1) Европску унију која представља безбедносну заједницу (*security community*) у којој је оружани сукоб готово незамислив; 2) ближе окружење (као интегрални део безбедносне архитектуре Европе) и 3) остатак света.

Услови за унапређење безбедносне сарадње и успостављање безбедносне заједнице нарочито су се стекли завршетком хладног рата, када долази до драстичних промена на међународном плану, а на тај начин до промене геостратегијске позиције Европске уније. Нестанком блоковске поделе започели су процеси сарадње и разумевања између земаља које су некада биле супротстављене [25]. Водеће европске државе су, прихватајући судбинску нужност међусобне сарадње, убрзале интеграцијске процесе како би одговориле новим политичким, економским и безбедносним изазовима.²⁸ Данас су главне претње по безбедност ЕУ углавном спољашњег порекла. Измењен безбедносни амбијент и нова листа безбедносних изазова, ризика и претњи, увећао је потребу ЕУ за изградњом самосталних безбедносних и одбрамбених капацитета и структура које ће бити способне да ваљано одговоре на нове безбедносне претње, односно да делују и ван граница ЕУ.

Међутим, данашње кризе и конфликти су комплексни и тешко се решавају искључиво традиционалном војном интервенцијом. Управљање кризама у оквиру ЕУ подразумева употребу различитих инструмената, како војних тако и цивилних. Од 2003. године Европска унија је започела са упућивањем војне и цивилне мисије у кризна подручја југоисточне Европе (Македонија, Босна и Херцеговина), а касније и подручја Блиског истока, Азије и Африке. Цивилне мисије и војне операције ЕУ спроводе се ради испуњења „петерсбершких задатака“. За њихово спровођење ЕУ може користити способности држава чланица Европске уније, а за потребе војних операција оружане снаге НАТО и других држава.

Јачајући свој политички кредибилитет ЕУ одлучно делује у области Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, настојећи да обезбеди цивилне и војне капацитете за испуњавање свих задатака постављених Лисабонским уговором²⁹ – за-

²⁸ Драган Симић, Савремене теорије безбедности у Антологија текстова са Школе реформе сектора безбедности, прир. Павле Јанковић, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007, стр. 173.

²⁹ Уговор из Лисабона уноси и значајне промене у питања безбедности и одбране. Једна од првих новина је термилошког природе: Европска безбедносна и одбрамбена политика (ЕБОП) преименована је у Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (ЗБОП). Заједничка безбедносна и одбрамбена политика, како је то наглашено у Уговору, укључује постепено утврђивање политике заједничке одбране Уније. Милутин Јањевић, Консолидовани уговор о Европској унији: од Рима до Лисабона, Правни факултет, Службени гласник, Београд, 2009. стр. 49.

једничке операције разоружавања, хуманитарне и спасилачке мисије, војно саветовање и помагање, задатке борбених снага у управљању кризама, укључујући намећање мира и постконфликтну стабилизацију [26].

Имајући у виду наведене податке, јасно је због чега Европска унија посебну пажњу посвећује борби против пиратства у Аденском заливу и кризе у Сомалији. Европска унија се посебно ангажовала у решавању питања пиратства у Аденском заливу и кризе у Сомалији, спроводећи операције у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП). Европска унија је успоставила поморску операцију EU NAVFOR и операцију за обуку сомалијских безбедносних снага EUTM у оквиру ЗБОП.

Поморска операција EU NAVFOR Аталанта део је свеобухватног приступа, присуства ЕУ на Рогу Африке ради решавања сомалијске кризе, која има војне, политичке, безбедносне и хуманитарне аспекте. Од 8. децембра 2008. године Европска унија спроводи противпиратску поморску операцију у приобаљу Сомалије.³⁰ То је прва поморска операција ЕУ³¹ која се спроводи у оквирима Заједничке политике безбедности и одбране (*Common Security and Defence Policy – CSDP*) [27].

Забринута због честих оружаних акција пирата у близини обале Сомалије, ЕУ је покренула поморску операцију *EU NAVFOR* Сомалија односно операцију „Аталанта“,³² у складу са резолуцијама Савета безбедности УН 1814, 1816, 1838 и 1846 из 2008. године и 1897 из 2009. године. Аталанта је вишедимензионална поморска операција која се, на основу својих карактеристика, разликује од осталих претходних ЕУ операција управљања кризом или мировних мисија [28].

Циљ операције је:

- да заштити трговачке бродове који плове Аденским заливом и у близини сомалијске обале,
- да заштити бродове Светског програма хране, који доносе помоћ у храни расељеним лицима у Сомалији,³³
- надзор обалног подручја Сомалије, укључујући и територијалне воде у којима постоје опасности за поморске активности, нарочито транспорт,

³⁰ Одлука Савета ЕУ од 10. новембра 2008. године – Заједничка акција (Council Joint Action 2008/851/CFSP), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:301:0033:0037:EN:PDF>, 23/01/2011.

³¹ Прва поморска операција Западноевропске уније спроведена је у Јадранском мору. Како би осигурале да се поштују економске санкције против Савезне Републике Југославије, као и свака врста трговине из те земље и ка њој, од 22. новембра 1992. године НАТО и Западноевропска унија отпочеле су контролу бродова у Јадранском мору, у акцији под називом „Морска стража“ за НАТО и „Оштра ограда“ за Западноевропску унију. Почев од јуна 1993. године НАТО и Западноевропска унија спојили су своје одвојене операције на мору у једну и назвале је операцијом „Оштра ограда“ (Sharp Guard). У периоду од 1992. до 1996. године НАТО и снаге западних земаља Европске уније зауставиле су преко 74.000 бродова. На 6 000 бродова инспекције су биле послате, а у луке је враћено готово 1 500 бродова.

³² Аталанта је, по старогрчкој митологији, јунакиња која је учествовала (уз Мелеагра и друге) и у лову на калидонског дивљег вепра. Њен отац је наредио да је одмах после рођења однесу у брда, пошто није хтео да има кћери. Тако је Аталанту отхранила медведица, а одрасла је међу ловцима. Сматра се да је по ловачким вештинама била равна самој богињи Артемиди, а трчала је „као најбржи јелен“ (Кун, Н., А.: Легенде и митови старе Грчке, ДК, Београд, 2004).

³³ Бродови *EU NAVFOR* су од 08.12.2008. до 07.10.2011. извршили заштиту свих конвоја Светског програма за храну који су допремили 570 000 тона хране. Такође су заштитили и преко 90 конвоја војне мисије Афричке уније у Сомалији – AMISOM (EU naval operation against piracy Fact sheet, Updated: October 2011). 24/10/2011.

– заштита бродова који пружају подршку операцији AMISOM, или служе као појачање AMISOM, као и

– предузимање нужних корака, укључујући употребу силе ради одвраћања, спречавања и интервенције са циљем окончања аката пиратства и оружаних пљачки у подручју операције

– допринос праћењу риболова у близини обале Сомалије.

Политичко-безбедносни одбор ЕУ (*Political and Security Committee – PSC*) врши политичку контролу и стратешко управљање војним операцијама ЕУ, под одговорношћу Савета ЕУ. Војни комитет ЕУ засебно надгледа исправно извршење операције³⁴ [29].

Операција „Аталанта“ достигла је своју основну оперативну оспособљеност 13. децембра 2008. године, а пуну оперативну оспособљеност у фебруару 2009. године. Планирање и спровођење операције у складу са директивама Европске уније спроводи се у Оперативном штабу европских снага, који се налази у Нортвуду у Великој Британији. Поморским снагама које су размештене у близини обала Сомалије командује се из штаба на терену (*Force Headquarters*). Команданти снага на терену мењају се на свака четири месеца и, по правилу, истакнути су поморски официри различитих земаља ЕУ учесница операције.

Сваком броду који жели да прође кроз Аденски залив или поред обале Сомалије препоручује се да се унапред пријави на вебсајт Центра за поморску безбедност – Рог Африке (*Maritime Security Centre Horn of Africa, www.mschoa.eu*) који уређује Оперативни штаб европских снага³⁵ [30]. Сајт обезбеђује непрекидно обавештавање трговачких бродова о пиратским активностима и процену ризика на основу обавештајних података, чиме се трговачким бродовима даје могућност да им поморске снаге ЕУ на најбољи начин пруже потребну безбедност, а по потреби и непосредну војну подршку³⁶ [31]. Чињеница да се око 80 одсто бродова региструје на овој веб-страници додатно доприноси ефикасности операције „Аталанта“. У подручју операције делује и УКМТО (*United Kingdom Maritime Trade Operation*), са седиштем у Дубаију и при којем се региструје око 20 одсто бродова. Сарадња та два центра је врло добра, нарочито у размени података.

Поједине компаније упућују своје бродове да се јављају националним морнарицама које се налазе у патроли.³⁷

Захваљујући Центру за поморску безбедност – Рог Африке и координацији са другим флотам, успостављању и управљању међународно препорученог транзитног коридора (*Internationally Recommended Transit Corridor – IRTC*), које свакодневно користе трговачки бродови у Аденском заливу, омогућено је ефикасније спречавање

³⁴ Речник европске безбедности, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2010, стр. 33.

³⁵ То је заједнички пројекат команде операције и особља трговачке морнарице и из следећих компанија: BP, Intertanko, Maersk, Total, NYK (Јапан).

³⁶ Бродовима трговачке морнарице се на VHF каналу 16 упућује позив да пријаве било које сумњиво пловило или активност која би се могла довести у везу са пиратима., <http://sky1.sky.com/show/ross-kemp-in-search-of-pirates>, 14/03/11.

³⁷ Податак добијен интервјуом представника немачке поморске компаније IR иде у прилог схватању реалиста. У суштини, реалисти сматрају да у свету само националне државе могу да штите своје сопствене интересе – они не верују у предности сарадње и транснационалне институције. Дакле, код реалиста, свака држава ће распоредити војна средства само да би заштитила трговачке бродове који носе њену заставу.

напада³⁸ [32]. Компаније се подстичу да се региструју на сајту Центра за поморску безбедност и да се придруже групи бродова који траже да користе поморску заштиту дуж коридора.³⁹ Вебсајт Центра обавестио је поморске компаније о усвајању низа заједничких пракси најбољег управљања за самозаштиту бродова које је донела Међународна поморска организација (*International Maritime Organization – IMO*).⁴⁰

Планирано је да операција „Аталанта“ траје дванаест месеци, до 13. децембра 2009. године, али је јуна 2009. године Савет ЕУ донео одлуку да ову операцију продужи за још годину дана, а последњом одлуком Савета ЕУ из јуна 2010. године продужена је за још две године – до децембра 2012. године. У „Атланти“ учествује преко двадесет бродова и летелица, као и више од 1.800 војника. До сада су активно учешће у операцији узеле следеће чланице ЕУ: Холандија, Шпанија, Немачка, Француска, Грчка, Италија, Шведска, Белгија, Луксембург и Португалија. Такође, одређен број других војних снага земаља ЕУ чине оперативни штаб у Нортвуду [33]. Од августа 2009. године Норвешка је прва земља која није чланица Уније, а узела је учешће у овој операцији. Хрватска је 27. јула 2009. године у Бриселу потписала уговор са ЕУ о учешћу у „Атланти“, а недавно су то учиниле и Црна Гора и Украјина [34].

Србија је почетком године најавила спремност да активно учествује у поморској операцији „Аталанта“. Током године, Министарство одбране добијало је понуде Француске и Грчке да учествује у операцији EU NAVFOR путем слања морнаричких официра на бродове ових држава.⁴¹ Међутим, овакав вид учешћа био би третиран као билатерални аранжман и не би био регистрован као званично учешће Републике Србије у операцији ЕУ. Званично учешће Србије у операцијама ЗБОП реализовано је након закључивања споразума са ЕУ [35]. Споразуми који су потписани ове године о размени поверљивих информација и учешћу Србије у цивилним и војним операцијама ЕУ омогућиће развој ове врсте ангажовања у европским операцијама. Први српски поморски официри (два капетана корвете) упућени су 26. октобра 2011. године на француски ратни брод у операцију „Аталанта“, на основу Споразума са ЕУ и Споразума о сарадњи у области одбране са Француском⁴² [36].

³⁸ Транзитни коридор успостављен је у међународним водама између Сомалије и Јемена, а састоји се од два траке (свака по пет наутичких миља ширине, једна иде према истоку, а друга у смеру запада, с простором од две наутичке миље између њих). Укупна дужина транзитног коридора је 480 наутичких миља, а броду са 14 чворова брзине потребно је 34,5 сати да прође кроз њега., Thomas Tsilis, *Counter-Piracy Escort Operations in the Gulf of Aden*, thesis, Naval Postgraduate School, Monterey, 2011, p. 19.

³⁹ Уласком ратног брода у IRTC, тј. у зону патролирања даје се борбена узбуна и поступа се по правностима за борбу против пирата. Уколико се сматра да је одређени пловни објекат или активност сумњива, опрема се јединица за укрцавање и претрес из чамца или се упућује хеликоптер, <http://sky1.sky.com/show/ross-kemp-in-search-of-pirates>, 14/03/11.

⁴⁰ International Maritime Organisation, 'Piracy and armed robbery against ships in waters off the coast of Somalia' (including an annex of best management practices to deter piracy in the Gulf of Aden and off the coasts of Somalia), MSC.1/Circ.1332, 16 June 2009.

⁴¹ Интервју министра одбране Драгана Шутановца дневном листу *Данас*, http://www.mod.gov.rs/novi_lat.php?action=fullnews&id=2980, 15/12/2010 и предавање министра одбране одржано на Војној академији 27. 10. 2010. године.

⁴² Први српски официри у мировној мисији Европске уније, вест, 20/10/2011, http://www.vs.rs/index.php?news_article=27a3b3ae-4ca2-102f-8d2f-000c29270931

За реализацију заједничких трошкова операције⁴³ у првој години све чланице ЕУ издвојиле су 8,3 милиона евра, 2009. године 8,4 милиона евра, 2010. године 8,4 милиона евра и у 2011. години 8,05 милиона евра [37], [38].

Војници ангажовани у операцији имају право да ухапсе и приведу особе осумњичене за акт пиратства или оружане пљачке. Они, такође, имају право да запленају пиратска пловила или пловила која су заробљена током пиратских аката или оружаних пљачки, као и укрцан терет. Осумњиченима се може судити у држави чланици Европске уније или Кенији, у складу са споразумом који је ЕУ потписала са овом земљом 6. марта 2009. године.

Разменом дипломатских писама, 30. октобра 2009. године, закључен је уговор између ЕУ и Републике Сејшели, који омогућава трансфер осумњичених пирата и наоружаних разбојника које су припадници операције „Аталанта“ лишили слободе у оперативној зони [39]. Такав аранжман представља значајан допринос напорима против пиратства.⁴⁴ Овај споразум заснива се на истим условима и оквиру као и кенијски споразум. Слични аранжмани са Маурицијусом, Мозамбиком, Јужноафричком Републиком, Танзанијом и Угандом треба да се реализују.

Захваљујући свеобухватном приступу, који укључује владавину права и инструментата ЕУ за подршку правосудним системима у региону, ЕУ је у стању да обезбеди да осумњичени пирати буду гоњени у складу са међународним стандардима људских права. Међутим, правосудне сарадње које су започеле захтеваће дугорочно ангажовање ЕУ, са још увек прилично крхким партнерским односима са државама региона.

Европске поморске снаге оперишу у зони коју чине јужни део Црвеног мора, Аденски залив и део Индијског океана, укључујући Сејшелска острва, који представља акваторију величине Средоземног мора. У тој зони оперишу и друге поморске снаге, попут америчких поморских комбинованих здружених снага – CTF – 151 (*Combined Task Force*), НАТО поморске групе, као и морнарице Русије, Индије, Јапана, Кине, Ирана, Малезије, Сингапура, Јужне Кореје, Турске, Омана, Египта, Јемена и Саудијске Арабије. Операција *EU NAVFOR* одржава сталну везу са наведеним морнарицама.⁴⁵ У пракси, степен синергије између „Аталанте“ и других флота варира од размене информација у вези са сакупља-

⁴³ Одлуком Савета ЕУ од 23. фебруара 2004. године утврђено је да ће заједничке трошкове војних операција Уније финансирати државе чланице ЕУ (осим Данске) и то кроз Атина механизам. Заједнички трошкови војних операција најчешће обухватају трошкове за планирање, заједничку опрему, оперативне трошкове, локално и међународно цивилно особље и сл. Ови издаци утврђују се за сваку чланицу појединачно и то на основу њиховог бруто националног дохотка. Међутим, заједнички трошкови војних операција који се финансирају из Атина механизма чине мање од десет одсто укупног буџета за војне операције, па ту треба прикључити и издатке које свака држава чланица чије снаге учествују у војним операцијама плаћа додатно. Драгана Ђурашиновић – Радојевић, Парламентарни надзор војних операција под окриљем Европске безбедносне и одбрамбене политике, магистарска теза, ФПН, Београд, 2009. стр. 32.

⁴⁴ Један од већих проблема јесу и захтеви *EU NAVFOR* снага за ослобађање пирата, јер чланице ЕУ и треће државе не желе да спроводе судски поступак против пирата, а граничне државе не показују жељу за спровођење судског поступка ако нема стварних доказа о умешаности у чин пиратства. Када уоче да ће бити ухаћени пирати често бацају у море све чврсте материјалне доказе. Ограниченост судских поступака и пресуда против пирата знатно утиче и на кредибилитет противпиратске коалиције. (Допринос ХРМ-а првој поморској операцији ЕУ-а, разговор – капетан корвете Антун Флегар, Хрватски војник, број 284, 19. март 2010. године, Загреб, стр. 6).

⁴⁵ У оперативном и тактичком нивоу командовања координација се спроводи кроз низ кооперативних оквира споразума који омогућавају да се Аталанта директно консултује са другим флотама, уз сагласност Политичког и безбедносног одбора.

њем обавештајних података до координисаних акција. Регион је постао „лабораторија“ за међународне војнопоморске координације. Поморске методе и тактике такође се разликују од земље до земље. Примера ради, кинеске, руске и индијске флоте имају мандат да прате своје националне трговачке бродове.⁴⁶ С друге стране, присуство ратних морнарица у овом посебно осетљивом подручју, такође, одражава растуће конкуренције између геостратешких сила око Евроазије [40]. Кина је присутна у Индијском океану по први пут у претходна четири века. Њена ратна морнарица спремна је да се представи као проактивна у спровођењу борбе против пирата, у обликовању тока догађаја у Аденском заливу и ангажовању у међународној сарадњи.⁴⁷ Присуство поморских снага у Индијском океану и Аденском заливу показује да су на „сцени“ нове игре у развоју поморске моћи. Операција „Аталанта“ је основно средство за дијалог ЕУ са глобалним и регионалним поморским силама као што су САД, Кина и Русија. За владање морима и контролу транспорта потребна је одговарајућа поморска моћ.⁴⁸ Завршетком хладног рата ратне морнарице појединих држава постале су толико моћне да немају противника који би могао оспорити њихову превласт на морима и океанима.⁴⁹ Међутим, политичка ривалства и борбе да се одржи жељени баланс моћи ће вероватно компликовати напоре за успостављање сарадње за ефикаснији одговор на пиратство или успостављање ширих поморских режима⁵⁰ [41], [42], [43]. Успостављање ширих поморских режима је програм који се, у суштини, односи на обалне државе дуж главних поморских путева од Аденског залива до теснаца Малака. Програм је требало да почне 2010. године и коштао би 14–18 милиона евра⁵¹ [44].

Операцијом „Аталанта“ Европска унија је показала да мења своју доктрину и да неће интервенисати само у оквиру Петерсбершких задатака (мисија очувања мира и посредовања између супротстављених страна), већ да ће користити комплетне способности снага којима располаже. Када говоримо о комплетним способностима снага за спровођење операције, оне укључују војне способности (бродови и извиђачки авиони), цивилне способности (ескорт трговачких бродова и хуманитарних конвоја Светског програма хране), политичке способности (сарадња са сомалијским и властима других земаља у региону у решавању проблема пиратства) и правне способности (узапћење и суђење пиратима). Из наведеног се види да се ради о добро припремљеној и комплетној операцији у којој су садржани сви елементи снаге ЕУ („мека“ и

⁴⁶ Ови примери нам поново у први план теоријског приступа решавању проблема стављају националне државе и схватања теоретичара реализма.

⁴⁷ The EU military Operation Atalanta, Damien Helly in *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999–2009)*, edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, Institute for Security Studies, Paris, 2009., p. 399.

⁴⁸ Поморска моћ је појам који означава потенцијалну могућност земље у искоришћавању мора ради постизања политичких, економских и војних циљева у миру и рату (Војни лексикон, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 421).

⁴⁹ Превласт на мору је стање у којем једна страна може да користи море за различита дејства и сврхе и да то у исто време спречи противнику (Махан Т. Алфред: Поморска стратегија, ВИЗ, Београд, 1960).

⁵⁰ Valencia, Mark.: *A Maritime Regime for North-East Asia*. Oxford University Press., Oxford, 1996., p. 12, Широко прихваћена дефиниција ових режима јесте да су то „принципи, норме, правила и процедуре доношења одлука око којих се очекивања актера приближавају у одређеној области“. Krasner D. Stephen, ed., *International Regimes*, Cornell University Press, New York, 1983, p. 1. Корак даље иду аутори који сматрају да су ове принципе, норме и правила договориле владе и да добијају форму институција. Robert Keohane in Rittberger Volker and Mayer Peter, eds., *Regime Theory and International Relations*, Oxford University Press Inc., New York, 1993., p. 54.

⁵¹ European Security and Defence Assembly, Assembly of Western European Union, The role of the European Union in combating piracy, REPORT, DOCUMENT A/2037, 4 June 2009, p.4.

„тврда“ моћ). Дакле, спровођењем поморских и ваздушних напора, напади пирата могу се проредити, али не и искоренити, јер је простор на којима се напади догађају врло велики и тешко га је контролисати у потпуности. Због тога је потребна шира међународна помоћ Сомалији како би се осигурала слобода пловидбе тим подручјем, тако да се помогне прелазној влади у борби против корупције и сиромаштва унутар земље, што би имало за последицу смањење криминалних радњи. Евидентно је да се Европска унија, спроводећи операцију „Аталанта“, бори за слободу пловидбе и чува међународно право на мору, а присуство ратних бродова њених ратних морнарица смањује број пиратских напада. Ова операција ЕУ је, заправо, прва стварна стратегија мисија са јасно дефинисаним интересима ЕУ – заштите пловних путева⁵² [45].

Дакле, Европска унија развија свеобухватни приступ за одговор на пиратство у Аденском заливу који обухвата правни оквир, институционалне аранжмане и оперативне мере као што су јачање способности за размену информација. Европска унија учествује у раду Међународне контакт групе за питање пиратских активности у приобаљу Сомалије. Снаге ЕУ уско сарађују са другим поморским актерима у борби против пирата. Европска унија треба активно да доприноси стабилном и безбедном глобалном поморском окружењу за решавање претње идентификоване у Европској безбедносној стратегији, и истовремено осигура усклађеност са унутрашњим политикама ЕУ, укључујући и Интегрисану поморску политику ЕУ (*Integrated Maritime Policy – IMP*). Да би се то постигло, међусобни однос између цивилне и војне способности ЕУ и држава чланица игра кључну улогу у складу са уговорима. У том контексту ће институције и државе чланице да предузму мере ради припреме опције за могућу израду безбедносне стратегије за глобално поморско окружење, укључујући и могуће оснивање радне групе. Активности ће се спроводити у складу са заједничком спољном и безбедносном политиком/заједничком безбедносном и одбрамбеном политиком, у оквиру Европске безбедносне стратегије⁵³ [46].

Ради решења кризе у Сомалији, у јулу 2009. године, Савет ЕУ је одлучио да јача ангажман Уније у вези са промовисањем мира и развоја у овој земљи. Савет је, 17. новембра 2009. године, одобрио Концепт управљања кризама за могућу мисију Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП), која би допринела обуци снага безбедности Прелазне сомалијске владе, затраживши даље планирање рада, без прејудуцирања накнадне одлуке о могућим акцијама ЗБОП.

За успешно решавање проблема пиратства на мору и кризе у Сомалији потребно је успостављање стабилних безбедносних структура у овој земљи. Међународна конференција за подршку сомалијским безбедносним институцијама, одржана од 22. до 23. априла 2009. године у Бриселу, сматра се важним кораком у правцу успостављања сомалијских снага безбедности и полиције у складу са споразумом из Џибутија, потписаним августа 2008. године. Скоро 213 милиона евра помоћи обећано је новој сомалијској Прелазној федералној влади ради обезбеђења мира и стабилности у овој земљи. У том контексту, ЕУ је поздравила избор за председника ове земље шеика Шарифа Ахмеда 30. јануара 2009. године.

⁵² Светлана Ђурђевић-Лукић, Десет година Европске политике безбедности и одбране и промене успостављене Лисабонским споразумом, Војно дело, Београд, зима 2010, стр. 37.

⁵³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/113998.pdf, 21/10/2011.

Ради решавања проблема формирања безбедносних структура у Сомалији Европска унија је у априлу 2010. године, у складу са резолуцијом Савета безбедности УН 1872 из 2009. године, покренула војну операцију EUTM Сомалија (*EU Somalia Training Mission*). Ова операција доприноси обуци Сомалијских безбедносних снага, а тиме и јачању Транзиционе федералне владе и институција Сомалије. Циљ операције је допринос одрживој перспективи развоја сомалијског сектора безбедности путем војне обуке Сомалијских безбедносних снага и пружања подршке коју спроводи Уганда. Циљ је обука 2.000 регрута, укључујући и адекватну и специјализовану обуку за официјерски и подофицијерски кадар у року од годину дана, колики је и мандат операције. Обука обухвата и међународно хуманитарно право, питања везана за људска права и избеглице, заштиту цивила, са тежиштем на заштити жена и деце.

Напори Европске уније биће тесно координирани са свим релевантним актерима, посебно Уједињеним нацијама и Афричком унијом.

Операција EUTM Сомалија спроводи се у Уганди, где су сомалијске снаге претходно већ обучаване, а која је и главни контрибутор мисије Афричке уније у Сомалији – AMISOM. Штаб операције, који је уједно и штаб снага, налази се у Кампали (Уганда), канцеларија за везу у Наиробију (Кенија), а канцеларија подршке у Бриселу. У операцији учествује Шпанија, Француска, Италија, Португалија, Немачка, Белгија, Ирска, Финска, Мађарска, Шведска, Малта, Грчка, Велика Британија, Кипар и Луксембург. Министарство одбране Републике Србије исказало је интерес за учешће санитетског тима у операцији EUTM Сомалија. Операција се спроводи уз блиску сарадњу и координацију са другим међународним актерима, нарочито са УН, AMISOM и САД. Предвиђени буџет за заједничке трошкове операције за годину дана је 5 милиона евра за 2010. годину и 2 милиона евра за 2011. годину⁵⁴ [47].

Међутим, намеће се питање колико ће овај приступ развоја сомалијских снага безбедности бити одржив и ефикасан с обзиром на клановски подељену територију земље, наоружано становништво и државу разорену вишегодишњим крвавим грађанским ратом.

Европска унија и њене државе чланице финансијски помажу Сомалију. Заједничка стратегија земаља чланица Уније за Сомалију, од 2008. до 2013. године, обезбеђује расподелу 215,8 милиона евра у оквиру 10. фонда за развој Европске комисије (*EC's 10th European Development Fund – EDF*). Она обухвата три основне области сарадње – управљање, образовање и рурални развој. Питање безбедности поморских путева је, такође, укључено у Индикативни програм Европске комисије од 2009. до 2011. године. Такође, финансијски помажу и војну мисију Афричке уније у Сомалији (*African Union's military mission to Somalia – AMISOM*), за време планирања и изградње капацитета, да би повећали ефикасност сомалијских полицијских снага и подржали борбу против сваке злоупотребе и озбиљног кршења људских права.

Трајно смањење пиратства и оружане пљачке на мору могло би се остварити развојем прикладног нивоа примене закона и реда на копненом делу Сомалије. Решење глобалног проблема може се постићи решавањем локалног, односно смирењем политичке и економске ситуације унутар Сомалије.⁵⁵ Сам размештај ратних

⁵⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110808-fact%20sheetEUTM.pdf, 15/10/2011

⁵⁵ Приступ Rogera Middleтона, консултанта у Chatam House of London (www.chatamhouse.org.uk), Поморски вјесник, бр. 52, Ријека, 2009, стр. 2.

бродова не може постићи трајне учинке, без истовременог пружања потпоре развоју сомалијског законодавства и успостављању реда, као и економског развоја Сомалије. Међутим, остаје дилема хоће ли се отклонити узроци пиратства на копну и које би решење проблема било најприхватљивије.

Закључак

Криза у Сомалији узроковала је појаву пиратства на мору у Аденском заливу и на западном делу Индијског океана. Сомалијски пирати постали су претња економској безбедности света, јер скоро 30 одсто нафте у свету и 20 одсто глобалне трговине пролази кроз Аденски залив, важан поморски пролаз који спаја запад с истоком преко Црвеног мора и Суецког канала. У решавање проблема пиратства у овом делу света зато су се укључиле међународне организације, институције, војни савези и државе, делујући у складу са међународним правом и резолуцијама Савета безбедности УН. У том подручју су због тога присутне међународне поморске снаге које доприносе сузбијању пиратских напада, али не и решавању проблема. Број пиратских напада се сваким даном повећава, а зона њиховог деловања проширује.

Европска унија демонстрира примену свеобухватног приступа у решавању проблема пиратства на мору и кризе у Сомалији, спроводећи поморску операцију – EU NAVFOR Аталанта и операцију EUTM у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Европска унија је организацијом поморске операције против пиратства на мору показала да може дати велики допринос у очувању слободе пловидбе и неколико хиљада миља далеко од Европе. Спровођењем поморске операције – EU NAVFOR Аталанта остварени су и први позитивни учинци, тако да је знатно смањен број напада на трговачке бродове, а сама присутност војних снага дала је одређени учинак на одвраћање пирата. Међутим, остаје да се види да ли ће и на који начин Европска унија решавати проблеме унутрашњег уређења Сомалије у којем леже прави узроци нестабилности и пиратства као облика криминалних активности становништва. Ситуација у Сомалији се, међутим, мора решавати активнијим и свеобухватнијим приступом који би подразумевао потпуно разоружање клановски подељеног становништва, успостављање демократски изабране власти, јаким безбедносних институција, поштовања свих људских и мањинских права и културног и економског напретка земље. Настала криза и узрок пиратства може се решити једино усмереношћу на сомалијско друштво и његов културни и економски развој, а не на сопствене економије, прекомеран улов рибе и одлагање отпада у близини сомалијске обале.

Све док се у Сомалији не успостави мир, стабилност и владавина закона, пиратство ће и даље бити актуелан међународни проблем са далекосежним последицама. Да би се изградило стабилно поморско окружење, потребно је ангажовање целе међународне заједнице, јер једино се тако могу уништити аспирације разних криминалних организација. Пиратство је сложен проблем и његово решење апсолутно мора бити међународно, са интернационалним жигом на свакој предузетој акцији. За ефикасан одговор на ту опасност неопходно је познавати узроке претње, посебно њене изворе, као и препознати потребу њеног сталног истраживања и разумевања.

Литература

- [1] Ивовић, Ј.: Савремено пиратство на мору, Морнарички гласник I/1991, Сплит, 1991.
- [2] Радојевић, С.: Специфичности одбране од тероризма на мору, специјалистички рад, ФБ, Београд, 2007.
- [3] International Maritime Organization,
http://www.imo.org/MediaCentre/NewsMagazine/Documents/IMO_News_No1_11_WEB.pdf
01/11/2011.
- [4] International Chamber of Commerce, International Maritime Bureau,
http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=418:pirates-face-new-resistance-as-navies-strike-back-says-imb&catid=60:news&Itemid=51, 15/10/2011.
- [5] Roger Middleton, „Piracy in Somalia: Threatening global trade, feeding local wars“, Africa Programme Briefing Paper October 2008, Chatham House, London, 2008
- [6] Lauren Ploch; Christopher M Blanchard; Ronald O'Rourke; R. Chuck Mason; Rawle O King; „Piracy off the Horn of Africa“, Library of Congress Washington DC, Congressional Research Service, 2011.
- [7] Anna Bowden et al., „The Economic Cost of Maritime Piracy“, One Earth Future Working Paper, Chatham House, London, 2010.
- [8] Извештај о земљи порекла тражилаца азила – Сомалија,
www.apc-cza.org/sr/component/docman/doc.../12-coi-somaliya.html, 21/01/2011.
- [9] Human Development Reports (HDR) – United Nations Development,
http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Table1_reprint.pdf, 15/02/2011.
- [10] Drossinos, G.: „Dangerous Waters: The International Community's Response to the Resurgence of Maritime Piracy“, A Thesis in International Relations, University of Pennsylvania, 2009.
- [11] Поморски вјесник, број 52, 2009, Независно гласило Синдиката Помораца Хрватске, Нови Лист, Ријека
- [12] Симеуновић, Д.: „Тероризам“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
- [13] Murphy M. Martin, „Contemporary Piracy and Maritime Terrorism: The Threat to International Security“, IS Adelphi Paper No. 388., London: Routledge, 2007.
- [14] Menkhaus Ken, „Dangerous Waters,“ *Survival*, 51 (1), International Institute for Strategic Studies publication, Routledge, London, 2009
- [15] Yonah Alexander, and Tyler B. Richardson (Eds): „*Terror on the High Seas: From Piracy to Strategic Challenge*“, Praeger Security International, Greenwood, Santa Barbara, 2009.
- [16] Stephenson Jonathan, „Jihad and Piracy in Somalia,“ *Survival*, 52 (1), Routledge, London, 2010.
- [17] United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982,
http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm, 24/10/2011
- [18] Chalk, P., „The maritime dimension of international security: terrorism, piracy, and challenges for the United States“, RAND Corporation, Santa Monica, 2008.

- [19] African Union Mission in Somalia – AMISOM, <http://amisom-au.org/key-documents/unsc-resolutions-and-reports-on-somalia/> 20/10/2011
- [20] United Nations, http://www.un.org/depts/los/piracy/piracy_documents.htm, 30/10/2011
- [21] Evroatlantska revija, Evroatlantska bezbednost, broj 10, http://www.eai.org.rs/sr/evroatlantska_revija/evroAtlanticSecurity/story/122/Bezbednost+na+moru+.html, 30/10/2011
- [22] Smith Michael E., Developing a 'Comprehensive Approach' to International Security: Institutional Learning and the CSDP, in *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the European Union*, Jeremy Richardson (ed.), Oxford University Press, 2011.
- [23] Wendling Cécile, The comprehensive approach to civil-military crisis management, a critical analysis and perspective, IRSEM, 2010.
- [24] Накарада, Р.: „ЕУ као мировни пројекат“, Социолошки преглед, вол. XXXX, но. 4, Београд, 2006.
- [25] Симић, Д.: „Савремене теорије безбедности“ у *Антологија текстова са Школе реформе сектора безбедности*, прир. Павле Јанковић, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2007.
- [26] Јањевић, М.: Консолидовани уговор о Европској унији: од Рима до Лисабона, Правни факултет, Службени гласник, Београд, 2009.
- [27] Council Joint Action 2008/851/CFSP од 10. новембра 2008. године, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:301:0033:0037:EN:PDF>, 23/10/2011.
- [28] EU naval operation against piracy (EU NAVFOR Somalia – Operation ATALANTA) EU – ESDP, Updated: September 2009.
- [29] Речник европске безбедности, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2010.
- [30] EU naval operation against piracy (EU NAVFOR Somalia – Operation ATALANTA) EU – ESDP, Updated: June 2010.
- [31] The Sky Network, <http://sky1.sky.com/show/ross-kemp-in-search-of-pirates>, 14/03/2011.
- [32] Tsilis T.: *Counter-Piracy Escort Operations in the Gulf of Aden*, thesis, Naval Postgraduate School, Monterey, 2011
- [33] EU naval operation against piracy (EU NAVFOR Somalia – Operation ATALANTA) EU – ESDP, Updated: November 2010.
- [34] EU naval operation against piracy (EU NAVFOR Somalia – Operation ATALANTA) EU – ESDP, Updated: April 2011.
- [35] Министарство одбране Републике Србије, http://www.mod.gov.rs/novi_lat.php?action=fullnews&id=2980, 15/02/2011.
- [36] Војска Србије, http://www.vs.rs/index.php?news_article=27a3b3ae-4ca2-102f-8d2f-000c29270931, вест, 20/10/2011
- [37] Радојевић-Ђурашиновић, Д.: Парламентарни надзор војних операција под окриљем Европске безбедносне и одбрамбене политике, магистарска теза, ФПН, Београд, 2009.

[38] EU naval operation against piracy (EU NAVFOR Somalia – Operation ATALANTA) EU – ESDP, Updated: October 2011

European Union Naval Force Somalia – Operation Atalanta, <http://www.eunavfor.eu/>, 15/10/2011.

[39] Допринос XPM-а првој поморској операцији ЕУ-а, разговор – капетан корвете Антун Флегар, Хрватски војник, број 284, 19. март 2010. године, МОРХ, Загреб,

[40] Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane (edited), European Security and Defence Policy: the first ten years (1999–2009), Institute for Security Studies, Paris, 2009.

[41] Valencia Mark, A Maritime Regime for North-East Asia, Oxford University Press, Oxford, 1996.

[42] Krasner D. Stephen, ed., International Regimes, Cornell University Press, New York, 1983.

[43] Rittberger Volker and Mayer Peter, eds., Regime Theory and International Relations, Oxford University Press Inc., New York, 1993.

[44] European Security and Defence Assembly, Assembly of Western European Union, The role of the European Union in combating piracy, REPORT, DOCUMENT A/2037, 4 June 2009

[45] Ђурђевић-Лукић, С.: Десет година Европске политике безбедности и одбране и промене успостављене Лисабонским споразумом, Војно дело, Београд, зима 2010.

[46] The Council of the European Union,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/113998.pdf, 21/10/2011.

[47] EU military mission to contribute to the training of the Somali Security Forces (EUTM Somalia), Factsheet, Updated: August 2011,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110808-fact%20sheetEUTM.pdf, 15/10/2011

СИСТЕМ УПРАВЉАЊА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА У СЈЕДИЊЕНИМ АМЕРИЧКИМ ДРЖАВАМА

Драган Млађан* и Владимир Цветковић
Криминалистичко-полицијска академија
Милош Величковић

Генералштаб Војске Србије, Управа војне полиције

Савремени свет карактерише велики број разноврсних ванредних ситуација: од саобраћајних незгода до катастрофа великих размера, па су у њиховој санацији често неопходни сарадња и координиран рад неколико хитних служби. Систем управљања у ванредним ситуацијама (*Incident Command System – ICS*) у САД, као потреба да се реагује на реалне захтеве савременог друштва, временом се појавио као нова научна дисциплина. Њен главни циљ јесте да омогући свођење губитака на најмању меру у најкраћем временском периоду са минималним снагама и средствима, као и отклањање узрока и последица ванредних ситуација. Да би се ти циљеви остварили, створене су теоријске и методолошке основе за квалитетно оперативно и стратешко руковођење у ванредним, екстремним условима.

Кључне речи: *систем управљања, ванредна ситуација, принципи, организација.*

Увод

Након серије великих шумских пожара у Калифорнији током 1970. године који су проузроковали велику материјалну штету, уз масовне људске жртве и велики број повређених, уочено је да се такав проблем понављао по истом обрасцу, али да за њега и даље није постојао адекватан одговор. Надлежне ватрогасне службе су тада предочиле да су на успех и ток целокупног спасавања и управљања утицале карактерне, тј. личне особине надлежних органа и њихових руководилаца. Након тих великих шумских пожара развијен је систем управљања у ванредној ситуацији (у даљем тексту *ICS*) у јужној Калифорнији. У то време су органи власти на свим нивоима сарађивали на стварању организације задужене за потенцијалне ванредне ситуације (*Firefighting Resources of California Organized for Potential Emergencies – FIRESCOPE*). То тело је, на основу анализе начина реаговања и одговора на велике пожаре, уочило следеће проблеме који су се понављали:

* Проф. др Драган Млађан реализује наставу из научне области Безбедност у ванредним ситуацијама.

1. коришћење нестандартизоване терминологије;
2. недостатак консолидованих акционих, тј. оперативних планова;
3. нестандартизоване начине и средства комуникације;
4. недостатак одговарајуће опреме;
5. немогућност да се акције служби за спасавање и ангажованих агенција и служби прилагоде конкретној ситуацији.

Резултат напора који су уложени у решавање уочених проблема био је развој оригиналног система управљања у ванредним ситуацијама (у даљем тексту ВС). Иако је првобитно развијен као за примену у случају великих пожара, временом се систем мењао и усавршавао, па се сада може користити у свим ванредним ситуацијама, а и у другим приликама. Оно што је на самом почетку допринело великој употреби ICS било је увођење јединствене организационе структуре, примена принципа из области менаџмента и стандардизација процедура.

Систем командовања и управљања је првобитно примењиван у ватрогасној служби, али је временом трансформисан у систем командовања и управљања за све типове ванредних догађаја, а не само у случају пожара.¹ Реч је о процесу који се никада не завршава, а акција се не може спровести само на основу неколико команди. Процес управљања може да обезбеди жељене резултате и њихову контролу једино у континуитету, уз могућност да се спровођење одлука модификује до одређене мере зависно од околности. У потпуно развијеном облику, што је веома ретко, ICS има потенцијал за управљање са око 5.200 учесника, при чему један руководиоца руководи са 3–5 људи. Законску потврду у САД добио је 1985. године и сада се, у изворном облику или модификован, примењује у САД, Канади, Аустралији, Великој Британији и другим државама.

Уколико би стручњаци анализирали организацију хитних служби дошли би до закључка да су састављене на исти начин.² Хијерархија у организацији постоји без обзира на то да ли је реч о полицији, ватрогасно-спасилачким јединицама или служби хитне медицинске помоћи. Многе организационе структуре представљају модерне пословне моделе.³ Свака организација има извршног директора, ниво извршног менаџмента, ниво средњег менаџмента и раднике. Ако у току активности које нису хитне недостаје један од учесника, често је прихватљиво да се сачека та особа или се приликом доношења одлука треба обратити особи са већим овлашћењима. Међутим, поставља се питање шта ће се десити ако ватрогасац (радник) први стигне на место ванредне ситуације а тренутно су одсутне особе са вишим овлашћењима. Такође, питање је да ли треба да сачека упутства или треба да обавља само оно што је у оквиру његове дужности. У таквим ситуацијама ни једно ни друго неће бити довољно, већ треба приступити систему за руковођење у ванредним ситуацијама. Скоро свака јавна служба је признала да руководиоци не стигну увек први на место незгоде и да је неприхватљиво чекање или консултовање са особама које управљају службом. Баш као и оружане снаге, јавна служба мора да има организациону структуру која ће јој омогућити успех без обзира на то ко се налази на њеном челу.

¹ C. Hawley, G. G. Noll, M. S. Hildebrand, *Special Operations For Terrorism and Hazmat Crimes*, Maryland: Red Hat Publishing, 2001, стр. 113.

² W. M. Kramer, *Disaster Planning and Control*, USA : FESHE, 2009.

³ Исто.

Појам, карактеристике и систем управљања у ванредној ситуацији

Систем управљања у ванредној ситуацији је системска алатка помоћу које се врше руковођење и командовање, контрола и координација хитних служби током инцидента, односно свих врста ванредних ситуација.⁴ У вези с тим, ванредна ситуација је сваки догађај или ситуација која прети људима, њиховој имовини, пословима или заједници. Иако се често повезују са елементарним непогодама и катастрофама, попут поплава, урагана итд., дефиницијом ванредних ситуација обухваћена је апсолутно свака ситуација у којој се подразумевају и захтевају брза и одлучна акција и ангажовање различитих компонената као одговор на дешавања изван нормалног тока и рутинских активности.⁵ Према томе, ванредна ситуација је:

1. стање у којем су нарушени нормални услови за рад и живот људи на одређеној територији, у којем су угрожени њихови животи и имовина и наноси им се штета;

2. стање у којем су нарушени нормални услови за рад и живот људи на одређеној територији због хаварије, епидемија, елементарних удеса итд., и које може да доведе, или је довело, до материјалних и људских губитака;⁶

3. стање у којем су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, па је за њихово ублажавање и отклањање неопходно применити посебне мере и употребити снаге и средства уз појачан режим рада;⁷

4. свака непланирана ситуација у којој може да дође до повреде или смрти већег броја људи, прекида нормалног пословања, оштећења материјалних и природних добара – животне средине, и слично.⁸

Ванредне ситуације могу да буду и узрок и последица кризних ситуација. Неразрешена кризна ситуација може да има теже и, што је најважније, дуготрајније последице за земљу. Стога је за систем управљања у ванредним ситуацијама веома важно да се сагледа разлика између ванредне и кризне ситуације. Међутим, у пракси је понекад не само изузетно тешко већ и немогуће разграничити ванредну и кризну ситуацију. Одређивање кризне ситуације отежава феномен друштвене свести, која се углавном формира под утицајем мас-медија. Понекад се због тога ванредна ситуација мањег обима „надува“ толико да је јавност перцепира као кризну ситуацију. Истовремено, постоји више примера да је ванредна ситуација довела до кризне ситуације.

⁴ Federal Emergency Management Agency (FEMA): *Emergency Management Guide for Business & Industry*.: Internet edition, 2004, стр. 29.

⁵ R. W. Jones, M. A. Kowalk, P. P. Miller, *Critical Incident Protocol – A Public and Private Partnership*, Michigan: Michigan State University, 2000.

⁶ Н. И. Архипова, В. В. Кульба, *Управление в чрезвычайных ситуациях*, РГУ, Москва, 1998.

⁷ *Закон о ванредним ситуацијама*, „Службени гласник“, бр. 111/09.

⁸ Federal Emergency Management Agency (FEMA): *Emergency Management Guide for Business & Industry*.: Internet edition, 2004, стр. 29.

На основу анализе ранијих кризних ситуација, могу да се одреде неки критеријуми за процену могућности прерастања ванредне у кризну ситуацију. То су:⁹ мноштво отежавајућих фактора; захватање друштвене свести читавих слојева друштва; неизвесност колико ће времена бити потребно и на који начин ће се разрешити ВС ситуација; неопходност решавања бројних економских, финансијских, правних, административних и социјално-психолошких проблема и могућност прерастања ВС у друштвени проблем с неизвесним решењем. Међутим, постоји још једна разлика између кризне и ванредне ситуације: ванредна ситуација је свршени догађај. Под њом се подразумева конкретно деловање, како органа власти, тако и сваког појединца. При томе су, по правилу, у другом плану осећај напетости и ишчекивања догађаја и његових последица. И обрнуто, криза, тј. кризна ситуација, изазива сложену психолошку напрегнутост код људи. Појављују се мноштво питања и сумњи, али и безразложна узнемиреност, што човеку паралише вољу и ограничава могућности за конкретно деловање. Постављају се питања: У којем смеру ће се развијати критична ситуација – у негативном или позитивном? Да ли ће се, можда, разрешити сама од себе? Можда и није све тако страшно као што изгледа? итд.

У литератури, укључујући и научну, често се појмови *криза* и *катастрофа* користе као синоними, што је погрешно. Наиме, та два појма су међусобно тесно повезана, али између њих постоји принципијелна разлика: криза је реверзибилно стање у којем човек иступа као активан чинилац, док је катастрофа неревверзибилан догађај, са трагичним последицама по живот и делатност људи у одређеној зони, региону или земљи, у којем је човек принуђен на пасивну, страдалничку улогу. У неким случајевима катастрофа може да буде крајњи неповољни резултат кризе. У другим случајевима је катастрофа или праузрок настанка кризе или нека врста „окидача“ за почетак кризе у преткризној ситуацији. У кризном стању, при малој промени параметара, већа је вероватноћа да ће систем прећи у зону нестабилности него у зону стабилности. Ту се манифестује општи принцип да је све оно што је добро (на пример, стабилност) осетљивије од оног што је лоше.

Ако се катастрофа посматра као посебан случај ВС, могла би се увести макар условна градација параметара по којима се разликује од других врста ванредних ситуација. Као основни, може се узети став да је катастрофа ванредна ситуација која може да доведе до одређене кризе или до настанка читавог низа криза у различитим областима друштвене делатности. Катастрофе су иреверзибилни и поразни резултати лоше управљаних ВС или криза.¹⁰

Најдетаљније истраживање разлика између ванредних ситуација и катастрофа спровели су научници међу којима се посебно истиче Енрико Кварантели.¹¹ Они су утврдили да постоји најмање пет квалитативних разлика између ванредних ситуација и катастрофа:

1. *Конвергентне организације*. Ванредне ситуације се стављају под контролу употребом ресурса којим заједница располаже или, најчешће, уз локалну узајамну

⁹ Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Основы защиты населения и территорий в кризисных ситуациях, Деловой экспресс, Москва, 2006.

¹⁰ Исто.

¹¹ С. Милашиновић, Ж. Кешетовић, Кризни менаџмент у историјској перспективи, КПА, Београд, 2011.

помоћ. У катастрофе се укључује већи број организација из јавног и приватног сектора са којима припадници локалне заједнице погођене катастрофом најчешће никад раније нису радили. Сагласно томе, ангажоване организације треба да буду у стању да брзо успоставе одговарајуће радне односе са различитим групама.

2. *Губитак аутономије.* За катастрофе се формирају посебне оперативне структуре које могу да преузму примат у односу на редовне. На пример, могу да користе своја ванредна овлашћења тако што ће, без обзира на својинско право, преузети управљање над приватним ресурсима. Та ванредна овлашћења се најчешће не користе у свакодневним ванредним ситуацијама.

3. *Стандарди перформанси.* У катастрофама се укидају протоколи који се уобичајено користе за давање одговора (на пример, брзина одговора се мења, успоставља се тријажа пацијената, додељује се ограничена опрема итд.), што значи да је озбиљно поремећен ниво услуга на које су грађани навикли.

4. *Тесна повезаност јавног и приватног сектора.* У реаговању на катастрофе неопходно је коришћење свих расположивих ресурса заједнице, тако да постаје замагљена линија између јавних и приватних ресурса. То се посебно односи на област логистике у којој су компаније у приватном сектору знатно боље опремљене. У САД и неким западним земљама највећи део критичне инфраструктуре у властништву је и под контролом приватног сектора, који тако постаје главни субјект у поновном успостављању њеног функционисања.

5. У реаговању на утицај рутинских ванредних ситуација на организацију нормални владин механизам није значајно погођен. У великим катастрофама, међутим, локална власт мора да обезбеди одговор у односу на грађане, док се истовремено бави утицајем догађаја на своје сопствене операције. Планови континуитета тада постају кључ за обнову јавних служби, а примена тих планова може да буде у супротности са плановима за одговор уколико те две врсте планова нису на одговарајући начин усклађене.

Након урагана Катрина у енглеском језику је почео да се користи термин *catastrophe* за описивање велику катастрофу с разорним последицама на ширем подручју, па се поставило питање разграничења између катастрофе (*disaster*) и велике катастрофе (*catastrophe*). Кварантели је утврдио пет елемената за квалитативно разликовање велике катастрофе и катастрофе:¹²

1. *Утицај на грађевинске структуре.* Велике катастрофе карактерише потпуно уништење свих или већине стамбених објеката, што доводи до недостатка простора за смештај људи, док приликом катастрофа велики проценат стамбених објеката остаје на располагању, тако да расељена лица могу да нађу смештај код рођака и пријатеља. Последица велике штете коју изазива велика катастрофа може да буде расељавање становништва, било да је реч о добровољном расељавању или о акцији владе.

2. *Утицај на локалне власти.* У катастрофама се претпоставља да су локалне власти надлежне и да су у позицији да координирају напоре спасилаца. У великим катастрофама локална власт је поремећена и блокирана или због тога што су носиоци функција постали жртве или зато што су уништени оперативни центри и комуникациони системи. Услед тога могу да буду оперативно неупотребљиви уобичаје-

¹² Исто.

ни системи за обезбеђивање локалних ресурса и у плановима за велике катастрофе на нивоу државе треба да се укључе и механизми обезбеђивања ресурса за погођена подручја.

3. *Утицај на помоћ од локалних заједница.* Најдоступнији и најбржи извор помоћи у случају великих катастрофа је онај из суседних локалних заједница које нису захваћене. Међутим, приликом великих катастрофа погођена су велика подручја и суседне локалне заједнице не могу помоћи једна другој. Штавише, конвергентни ресурси, као што је, на пример, федерална помоћ у САД, морају да се распореде на више локалних заједница – не усмеравају се само на једну, тако да чак може доћи и до својеврсне борбе и надметања за ресурсе.

4. *Утицај на функције заједнице.* Велики катастрофални догађаји не прекидају само функционисање инфраструктура заједнице већ и социјалне субјекте као што су школе, и то у знатно већој мери него у случају катастрофа, што значајно продужује време потребно за опоравак и повратак у нормално стање.

5. *Утицај на политичке процесе.* Услед физичког оштећења и поремећаја социјалних структура, у великим катастрофама у први план избијају политичке теме које су запостављене у нормалним околностима.

Сам систем управљања у ванредној ситуацији уједно је и средство којим се координирају напори и активности појединих снага заштите и спасавања ради стабилизовања, тј. стављања под контролу ситуације, заштите живота, животне средине и имовине. Ток сваке акције која се предузима мора да буде испланиран, при чему треба узимати у обзир да:¹³

1. не постоји план којим се могу обухватити све могуће врсте и типови незгода и катастрофа које се могу десити;

2. сви важни учесници у примени плана морају да буду укључени и у процес његовог прављења;

3. ниједна служба не може сама да управља ванредном ситуацијом, нити да збрине све повређене особе;

4. треба радити на константном ширењу мреже учесника у отклањању ванредне ситуације;

5. бирократизација и централизација се морају избећи при структурирању и успостављању система управљања и командовања у ванредним ситуацијама.

Владина тела и службе су структурирани на скоро идентичан начин, у складу с бирократским системом организације, што у великој мери гуши свако прилагођавање конкретної ситуацији. Уколико је реч о инцидентима мањег интензитета, на челу основних функција може да се налази једна особа, али се може, захваљујући флексибилности читавог система, развити низ подфункција и поставити тим за руковођење састављен од више појединаца, од којих је свако надлежан за одређену функцију.¹⁴ Ипак, једна од предности бирократског модела организације јесте поштовање одређених процедура при обављању задатака. Само управљање и руковођење константан је процес размишљања и спровођења донетих одлука изнова и

¹³ Б. Ничић, Д. Гостовић, Т. Рајковић, И. Илић, *План 985-Нацрт плана за збрињавање у масовним несрећама*, Завод за хитну медицинску помоћ, Ниш.

¹⁴ W. M. Kramer, *Disaster Planning and Control*, USA: FESHE, 2009.

изнова. Поштовање донетих одлука у ICS систему ипак мора пратити и раније стечено искуство, а све то треба да доведе до правилнијег процеса командовања.

Као основна карактеристика система управљања у ванредним ситуацијама издваја се чињеница да такве ситуације долазе неочекивано. Сходно томе, систем управљања има другачије задатке од оних које иначе обавља. Будући да се контрамере морају спровести готово по хитном поступку, руковођење у ванредном догађају обухвата:

- успостављање команде;
- процену приоритета у ванредним догађајима;
- развој и примену акционо-оперативног плана;
- одржавање оптималног распона контроле;
- координацију активности свих учесника;
- прослеђивање неопходних информација медијима;
- праћење трошкова;
- координацију активности „спољних“ агенција и служби;
- управљање расположивим ресурсима;
- развијање одговарајуће организационе структуре;
- одређивање оперативних циљева;
- осигурање безбедности.

Ради постизања циљева, систем се имплементира тако да организација управљања може да испрати читав процес уз примену најадекватнијих средстава за решавање, односно да структура, процедура и средства буду хомогени. Истраживања која су спровођена на основу анализе извештаја о току операција које спровode снаге заштите и спасавања показују да се као један од главних проблема наводи лоша комуникација током интервенције. Такав начин (не)комуницирања изазива и многе друге проблеме, што може да доведе до дуплирања рада у једним и, истовремено, до незадовољавања потреба у другим областима.¹⁵ Недостатак команди и контроле догађаја може учинити неуспешном читаву акцију. Постоје бројни разлози који могу да доведу до неадекватне примене система командовања у ванредним ситуацијама. Заједничко им је то да сви имају корен у недостатку унапред дефинисаних процеса и процедура или у њиховом непоштовању. Неки од њих су:¹⁶

- непоседовање важних информација о инциденту или њихово преношење и превремено откривање неадекватном терминологијом и недовољно обезбеђеним каналима комуникације;
- неразумевање основних принципа на којима се заснива ICS систем;
- искључивање могућности да су снаге заштите и спасавања индиректне мете у току процеса санирања ванредних ситуација;
- пропусти при укључивању и координацији специјалних тимова и служби, чиме се онемогућава максимално коришћење њихове стручности и способности;
- урушавање ланца команде и управљања укључивањем нових субјеката у његов рад;

¹⁵ Н. И. Шилова, В. В. Кульба, *Управление в чрезвычайных ситуациях*, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, 1998.

¹⁶ С. Hawley, G. G. Noll, M. S. Hildebrand, *исто*, стр. 107–108.

- неадекватан први одговор на ванредну ситуацију;
- неразвијање акционо-оперативног плана;
- неодржавање система управљања и командовања и током акција санирања последица ванредне ситуације и друго.

Установљавањем и имплементацијом кључних корака при успостављању система управљања и командовања у ванредним ситуацијама може у великој мери да се олакша посао свих служби које су дужне да се ангажују у ванредним ситуацијама. Стога би основни алгоритам при санацији ванредних ситуација могао да садржи следеће критичне тачке:¹⁷

- систем командовања морају да установе јединице које прве стигну на место инцидента и он мора да се одржава како би при пристизању других служби и јединица могли адекватно да се координирају сви, тренутно и накнадно, расположиви ресурси уз неопходне инструкције учесницима;

- неопходно је да се успостави јединствена организација кључних служби и да се, у зависности од природе ванредне ситуације, нагласи која је од њих главна, тј. водећа служба;

- потребно је да се успостави јединствено командно место, које мора да буде познато свим субјектима у систему командовања и управљања у ванредним ситуацијама и погодно за коришћење у дужем временском периоду, уколико се за тим јави потреба;

- сваки пропуст у безбедности може да доведе до људских жртава;

- потребно је да се дефинишу основни стратешки циљеви и приоритети и да се о њима обавесте сви субјекти и ангажоване службе који раде на њиховој реализацији;

- треба се усмерити на тријажу пацијената, проналазак и идентификацију свих жртава и успостављање система приоритета при лечењу и транспорту пацијената;

- потребно је да се спроводи контрола над жртвама, објектима и одговорним службама на јединствен начин и на основу јединствених метода;

- треба поштовати систем управљања и контроле не само у ванредним ситуацијама, већ свакодневно.

Веома је важно да се испланира ток сваке акције која се предузима, при чему треба узимати у обзир следеће:¹⁸

Организација система управљања у ванредним ситуацијама

Организациона структура на месту ванредне ситуације успоставља се по принципу *bottom-up*.¹⁹ То значи да систем управљања у ванредним ситуацијама успостављају субјекти који први стигну на место догађаја, Дакле, одоздо ка врху, а временом се активирају и друге функционалне области и одељења. У 95% свих ванредних догађаја у организациону структуру на самом почетку укључују се појединачни ресурси, на пример, једно ватрогасно возило, једно возило хитне медицин-

¹⁷ C. Hawley, G. G. Noll, M. S. Hildebrand, *усто*, стр. 30–132.

¹⁸ Б. Ничић, Д. Гостовић Т. Рајковић, И. Илић, *усто*.

¹⁹ Federal emergency management agency: „Incident command system, “New York: Indepnd study course, 1998.

ске помоћи и слично.²⁰ Појединачни ресурси јесу појединац, део опреме и особља које га прати или тим састављен од појединаца на челу са супервизором – командиром, који се може ангажовати. Ипак, уколико се укаже потреба, ICS структура може да има и више слојева и компонената и бројније ангажовано особље. Наиме, флексибилност је једна од главних одлика организације тог система.

Систем управљања у ванредним ситуацијама може да се користи у ванредним ситуацијама различитог обима и интензитета. Другим речима, тај систем управљања може да се шири и сужава.²¹ У великом броју случајева неће бити потребе да се активирају све основне функције, док у другим случајевима може да буде неопходно њихово успостављање и сарадња на међународном нивоу. Будући да је свака ванредна ситуација, односно сваки ванредни догађај, у нечему специфична и одвија се на различит начин, организација се може проширити формирањем одељака, огранака, дивизија, група и јединица.²² Одељци (*section*), који се у организационој структури налазе између руководиоца у ванредном догађају и огранака, одговорни су за главне функционалне области ванредног догађаја. Дивизија (*division*) сноси одговорност за активности које се спроводе на одређеном географском подручју. Након дивизије, следе огранци или филијале (*branches*), које сnose одговорност за одређену етапу у деловању у случају великих ванредних догађаја и које такође могу да се вежу за одређено географско подручје. Формирањем огранака могу се решити проблеми везани за распон контроле и успостављање одређеног неопходног функционалног одељења. Група сноси одговорност за специфичне функционалне задатке, попут евакуације, сузбијања пожара итд. Њом руководи група супервизора – командира. Јединствено управљање и командовање је концепт организације према којем је свака особа одговорна само једном одређеном лицу. Јединствени ланац команде омогућава свим одговорним организацијама које су ангажоване да формирају скуп заједничких циљева и стратегија за њихову реализацију.

Консолидовани акционо-оперативни планови садрже оперативне циљеве и активности подршке. Одлуку о прављењу акционог плана доноси руководилац у ванредном догађају. У ICS неопходни су писани планови у следећим случајевима:²³

- када ресурсе користи више корисника;
- када се ангажују учесници различитих надлежности;
- када је реч о ванредном догађају великог обима и сложености (измене особља и опреме).

Акционим планом морају да се обухвате сви зацртани циљеви и активности неопходне за њихову реализацију које се одвијају током читавог оперативног периода. Планови у писаној форми су погоднији јер се јасно дефинишу одговорности, штити заједница и обезбеђује неопходна документација. Мерљиви и могући циљеви које треба остварити увек се односе на тзв. оперативни период (*operational period*). Дужина тог периода варира, али се не препоручује да траје дуже од 24 сата. За инциденте који се могу окарактерисати као велики оперативни период најчешће не траје дуже од 12 сати.

²⁰ Исто.

²¹ HM government: Fire and rescue manual, fire service operations, incident command. United Kingdom: TSO, 2008.

²² Исто.

²³ T. Ridge, National incident management system, USA: Homeland security, 2004.

Под свеобухватним управљањем ресурсима подразумева се:

- оптимална употреба ресурса;
- консолидована контрола сваког појединачног ресурса;
- смањење оптерећења у комуникацији;
- старање о одговорности за ресурсе;
- смањење погрешне употребе и нагомилавања ресурса.

Расположиви ресурси морају да буду у складу са захтевима у одређеној ситуацији. О свакој промени везаној за ресурсе, њихову расположивост и локацију мора одмах да се обавести надлежни организациони део. Основни захтев у свакој успешној интервенцији јесте да све расположиве снаге и средства буду свих 24 сата, без одлагања и у најкраћем року, најефикасније употребљени.²⁴ Као и у осталим организационим јединицама, мора се водити рачуна о одговорности надлежног кадра, а кадрови и особље чине један од главних ресурса. После ангажовања, они се морају пријавити, а када потреба за њима престане, одјављују се и „скидају“ са листе ресурса који се користе.

Распон контроле дефинише се као број појединаца којима може да управља надлежна особа. У ICS распон контроле се креће од два до седам, а оптималан распон контроле чини пет појединаца. Уколико се распон контроле нађе изван тих вредности, требало би да руководица у ванредном догађају прилагоди организациону структуру.

Након доласка првих снага на место инцидента, највиши по рангу између њих постаје руководица у ванредном догађају. Ескалација ванредног догађаја може да доведе до захтева да се команде и надлежности пренесу на искусније лице или особу коју именују државни органи. Уколико је пренос команде неопходан, мора се обавити на најефикаснији начин и кад год је то могуће – лично. Да би се такав пренос обавио нова надлежна особа се информише о:

- тренутној ситуацији ванредног догађаја (циљеви, приоритети, средства, потребе и слично);
- акционом плану;
- питањима безбедности;
- распореду особља – припадника и јединица.

О свим променама у систему управљања и командовања неопходно је да се обавесте сви учесници у најкраћем временском року. Препоручује се и употреба *briefing* обрасца који садржи сажет запис о:

- подручју ванредног догађаја;
- тренутним акцијама;
- тренутној неопходности да се информишу неке организације;
- тренутним захтевима за ресурсима и њиховој примени.

У великом броју случајева у ванредним ситуацијама је неопходна сарадња више агенција и служби. Без обзира на то да ли је реч о великим незгодама и непогодама, мањим инцидентима или хитним случајевима и природним катастрофама, у свим ванредним догађајима потребно је да се уложи координиран напор ради обезбеђења ефикасне реакције и оптималне употребе расположивих ресурса и средстава. Дакле, не постоји служба или агенција која би могла сама да обезбеди све неопходне елементе за квалитетно управљање у ванредним догађајима. Да би се

²⁴ Д. Млађан, *Спречавање и сузбијање пожара, хаварија и експлозија*, КПА, Београд, 2009.

координација ефикасне употребе расположивих ресурса спровела, потребно је да се формализује и стандардизује управљачка структура, што даље подстиче рад на конзистентности и консолидацију активности свих учесника. Главне компоненте организовања ICS у САД, односно његове главне функције су:

- управљање;
- планирање;
- оператива;
- логистика;
- финансије/администрација.

Те компоненте чине основу на којој почива систем управљања. Примењују се како током рутинских процедура, тако приликом припреме за потенцијалне ванредне догађаје, али и приликом управљања током ванредних ситуација и након њих, приликом санирања последица. Уколико је реч о догађајима мањег интензитета и обима, свим компонентама може да руководи једна особа. У ванредним ситуацијама великог обима неопходно је да се свака од тих компонената успостави засебно. Ако је потребно, свака основна компонента може да се подели на мање функције. Управо та могућност „ширења“ и „скупљања“ организације система за управљање ванредним догађајима представља једну од његових неоспорних предности.

Планирање, логистика, оператива и администрација/финансије – главне компоненте и основ система управљања и командовања у ванредним ситуацијама – у надлежности су руководећег тима.²⁵ Неопходно је да се те компоненте формирају и да су заступљене како у свакодневном раду, тако и у стању повећане приправности и раду у ванредном стању, али и након ванредног стања, када се ради на отклањању последица. Одељење за планирање мора прво да одреди приоритете и формулише процедуре које се морају поштовати у складу са ситуацијом. Да би се та активност на најбољи начин обавила, потребно је да се располаже подацима о неопходним материјалним, финансијским и кадровским ресурсима, и да се реше бројна техничка питања и питања која се тичу алгорита корака и поступака који се спроводе. У тој фази веома је значајно да се утврде циљеви који трба да се постигну, као и имплементација кадрова са задужењима и задацима формулисаним у акционом плану. Основна обележја акционог плана су:²⁶

- обухваћеност свих учесника, односно целокупне заједнице;
- обухваћеност свих фаза збрињавања жртава;
- омогућавање ангажовања додатних служби;
- подложност модификацији и усаглашеност са постојећим системом управљања и командовања;
- дефинисаност задатака, одговорности и овлашћења свих учесника, као и временског периода у оквиру којег се морају остварити.

Сектор за логистику пружа подршку ангажованим кадровима кроз обезбеђење неопходне опреме, возила, објеката, складиштења и доставу хране и воде, и та функција представља везивно ткиво читаве операције. Делатност подршке особама које су угро-

²⁵ FIREScope Program, *System Description, Incident Command System Operational System Description*, USA: ICS-120-1, 1981.

²⁶ E. Auf der Heide, *Designing a disaster plan: important questions*, USA: Plant Tehnol Safety Management, 1994.

жене у датој ситуацији спада у задатке оперативног сектора. Особље које припада том сектору на терену обавља медицинско санирање, контролише ширење негативних последица – штетних дејстава, и ради на што бржем успостављању нормалног стања. Значајно је да поред служби које редовно раде у служби грађана (полиција, ватрогасци, спасиоци, хитна медицинска помоћ), зависно од конкретне ситуације, могуће је ангажовати и додатне службе. Административни/финансијски сектор се формира уколико ванредне ситуације дуже трају. Сектор се бави свим финансијским питањима која се могу јавити у систему командовања и управљања у ванредним ситуацијама без обзира на начин функционисања служби, али и при обављању рутинских послова.

Циљ којем се тежи у ситуацијама у којима је неопходан хитан одговор јесте стабилизација – стављење под контролу ванредне ситуације, уз истовремену заштиту живота, животне средине и имовине, односно свођење на најмању меру људских и материјалних губитака. Задатак система управљања у ванредним ситуацијама је спровођење мера које су адекватан одговор на одређену ситуацију, уз ангажовање већег броја снага заштитите и спасавања са различитим карактеристикама, на најефикаснији начин. Функцијом управљања директно руководи руководилац интервенције (*ic commander*), особа која управља читавим ванредним догађајем и која је у потпуности за то квалификована. Његове главне дужности су:²⁷

- успостављање система управљања у ванредним ситуацијама и спровођење командовања;

- заштита живота и имовине;

- контрола кадрова и ресурса;

- вођење рачуна о одговорности и одржавању јавне безбедности;

- успостављање и одржавање ефикасне сарадње са осталим агенцијама – службама и организацијама.

Руководилац у ванредном догађају мора да буде агресиван, способан да доноси одлуке, смирен и да брзо реагује. Да би могао да обави своју улогу на најбољи могући начин мора бити и прилагодљив, флексибилан и реалан у погледу могућности и ограничења с којима се суочава. Неопходно је да пренесе ставове и одлуке на одговарајући начин и да одреди одговорност и управљање. Приликом промене руководиоца у ванредном догађају неопходно је да се обавести сав ангажовани кадар да не би дошло до забуне у систему управљања и командовања и да би се одлуке адекватно спровеле. Са ширењем обим и сложености ванредног догађаја на челу се може наћи и група људи која ће обављати активности руководиоца у ванредном догађају. У тим условима руководилац може, по потреби, пренети на друге надлежност за обављање одређених активности. Самим тим он успоставља и следеће нове командне позиције:²⁸

- службеник за информисање (*The Information Officer*), који управља односима са јавношћу, сарађује са медијима и координира објављивање информација;

- службеник за безбедност (*The Safety Officer*), који прати безбедност и развија мере које треба да осигурају безбедност целокупног ангажованог особља;

- официр за везу (*The Liaison Officer*), који је веза између служби и агенција које се налазе на критичном подручју и осталих агенција.

²⁷ C. Hawley, G. G. Noll, M. S. Hildebrand, *ucmo*.

²⁸ T. Ridge, *ucmo*.

Руководилац у ванредном догађају доноси одлуку о проширењу или сужењу ICS организације на основу разматрања три приоритета током ванредних ситуација:²⁹

1. *Безбедност живота*. Треба обезбедити да не дође до угрожавања живота кадра и шире јавности, и то је увек најважније у управљању у ванредним догађајима.

2. *Стабилност – контрола ванредне ситуације*. Руководилац у интервенцији мора да утврди стратегије на основу којих ће, колико год је могуће, смањити нежељене ефекте ванредних догађаја на окружење, с једне, и максимално повећати напоре приликом одговора на такве догађаје уз ефикасну употребу ресурса, с друге стране. Тај приоритет се може остварити уколико се систем управљања успостави у складу са обимом и интензитетом ванредног догађаја, независно од ширине географског подручја које је њиме обухваћено.

3. *Очување имовине и животне средине*. Неопходно је да се сведе на минимум штета на имовини и животној средини и, ипак, реализују постављени циљеви. У складу са развојем ситуације, руководиалац у интервенцији може поставити на чело сваке од основних функција ICS појединце, шефове – командире одељака, који ће бити надлежни за одређену функцију и директно њему подређени, и који ће имати овлашћења да се интерно шире, уколико се за тим укаже потреба.

Током мањих ванредних догађаја, руководиалац у интервенцији је одговоран и за функцију планирања. Међутим, уколико се за то укаже потреба, може да успостави засебно одељење за планирање које ће преузети тај део одговорности. Функција планирања обухвата прикупљање, оцену и коришћење информација о развоју догађаја и стању ресурса. У скуп одговорности везаних за ту функцију спада и израда акционог плана (IAP), којим се дефинишу конкретне активности које се морају предузети, начин коришћења ресурса и потребни ресурси, и временски период за сваку од тих активности.

Одељење оперативне надлежно је за спровођење свих активности које су садржане у акционом плану. Шеф одељка – командир за операције, који се налази на челу тог одељења, сноси главну одговорност за усвајање и спровођење плана. Једно од његових овлашћења односи се на одређивање неопходних ресурса и успостављање интерне организационе структуре свог одељења. Дакле, његове главне одговорности су:

- осигурање безбедности оперативног особља и директна координација њихових активности;
- спровођење акционог плана;
- информисање руководиоца у ванредном догађају о ситуацији и стању ресурса унутар одељења;
- набавка нових и повраћај преосталих ресурса преко руководиоца у ванредном догађају;
- сарадња са руководиоцем у развоју циљева.

Одељење за логистику обезбеђује објекте, пружа услуге, врши снабдевање материјалима и неопходном опремом и обезбеђује особље за рад. Дугорочно, та функција има веома велики значај, а односи се на пружање неопходне подршке.

Иако се понекад оправдано занемарује, функција финансије/администрација има кључни значај за праћење трошкова и вођење рачуна. Уколико се трошкови и финансијско пословање пажљиво евидентирају, касније се, на основу тога, могу

²⁹ Н. И. Шилова, В. В. Куљба, *исто*.

остварити надокнаде. У великим инцидентима, када су неопходна и владина саопштења и саопштења с највишег нивоа државне власти, та функција је посебно значајна. Дакле, свака од тих функционалних области може да се прошири формирањем додатних организационих јединица и даљим делегирањем ауторитета.

Принципи система управљања у ванредним ситуацијама

Систем управљања се заснива на принципима који побољшавају ефикасност и ефективност реаговања у ванредним ситуацијама. Доказано је да је примена наведеног система ефикасна у свим врстама ванредних ситуација, укључујући и:³⁰

- инциденте у којима се подразумева употреба опасних материјала;
- организовање унапред заказаних јавних догађаја, попут концерата, парада, прослава и слично;
- природне катастрофе и елементарне непогоде;
- инциденте који доводе до масовних жртава;
- пожаре;
- саобраћајне незгоде свих врста;
- управљање ресурсима;
- ванредне догађаје у којима је неопходна сарадња између више агенција и служби;
- мисије трагања и спасавања на ширем подручју, и друго.

Систем управљања у ванредним ситуацијама, ради веће ефикасности и ефективности, заснива се на следећем:³¹

- употреби јединствене терминологије од стране различитих ангажованих служби;
- установљавању основних функција (планирање, логистика, оператива и администрација/финансије) и дефинисању њиховог међусобног односа;
- јединственом ланцу командовања и адекватном распону контроле коју спроводи вођа;
- флексибилности и прилагодљивости система управљања конкретној ванредној ситуацији;
- кључни елементи система су логистика и планирање.

Величина, структура и начин командовања у највећој мери зависе од природе и величине незгоде или ванредне ситуације, али и од неопходних људских, техничких и финансијских ресурса. Основни принципи које треба применити при успостављању система управљања и командовања у свакој могућој ситуацији, па тако и у оној која је по карактеристикама ванредна, јесу:³²

- мисија читавог система мора да буде у сагласности са доступним ресурсима и начином на који се спроводи ауторитет;
- обухват мисије мора бити такав да омогућава оптимално управљање, уз јасно навођење његових граница;

³⁰ C. Hawley, G. G. Noll, M. S. Hildebrand, *ucmo*.

³¹ T. Mičić, D. Gostović, T. Nikolić, J. Milenković, *Sistem za rukovođenje vanrednim događajima*, Zavod za hitnu medicinsku pomoć, Niš.

³² Исто.

– мора се јасно дефинисати линија командовања и односи подређености и надређености, и одговарајући распон контроле;

– у сваком тренутку мора се омогућити кооперативни рад и координација са службама, агенцијама и јединицима које се могу накнадно укључити.

Морају се испоштовати задаци, одговорности и овлашћења сваког учесника. Прилагодљива ICS структура сачињена је од главних компонената које треба да обезбеде брзо и ефикасно искоришћавање и употребу ресурса и смањи ремећење нормалне ситуације. На основу истраживања, да би се успешно управљало у ванредним ситуацијама неопходни су:³³

- ефикасан систем одговорности;
- озбиљна процена ситуације;
- одговарајућа дислокација ресурса;
- ефективан систем комуникације.

Концепти и принципи ICS проверено су функционални и корисни свим нивоима власти приликом ванредних догађаја, али и приватном сектору. Ипак, неопходна је обука, како би се осигурало да сви потенцијални учесници у систему управљања ванредним догађајима знају основне постулате његове организације.

Јединствена терминологија има суштински значај у свим системима за управљање, нарочито када је неопходан заједнички рад несродних служби, агенција и тимова. Терминологија која се везује за систем управљања у ванредним ситуацијама стандардизована је за све учеснике. Неке од препорука за установљивање јединствене терминологије су:³⁴

- ангажовано особље би требало да користи заједничка имена за све кадрове и неопходну опрему, ресурсе и објекте у области ванредних догађаја;
- радио-преноси би требало да се буду на „чистом“ језику, без употребе жаргона;
- та терминологија се мора примењивати на организационе елементе, ресурсе и позиције.

Интегрисани систем комуникације је систем који се заснива на јединственом плану комуникације, стандардним оперативним процедурама, употреби „чистог“ текста, јединственим фреквенцијама и стандардизованој терминологији. У зависности од величине и сложености ванредног догађаја, могуће је успоставити више канала и мрежа комуникације. Треба узимати у обзир чињеницу да јединствени начин командовања не значи да се одређеној агенцији умањује или одузима ауторитет или одговорност. Наиме, концепт јединственог ланца управљања значи да сви учесници у процесу треба да допринесу на следећи начин:³⁵

- утврђивањем заједничких циљева;
- максималним искоришћењем свих доступних ресурса;
- заједничким планирањем оперативних активности;
- спровођењем акција на интегрисани начин;
- поштовањем јединственог акционог плана;
- успостављањем јединственог ICS;
- једна особа је надлежна за имплементацију акционог плана.

³³ X. Jiang, J. Hong, L. Takayama, J. Landay, *Ubiquitous Computing for Firefighters: Field Studies and Program Types of Large Displays for Incident Command*, Vienna: CHI, 2004.

³⁴ E. Auf der Heide, *ucmo*.

³⁵ Hawley, Noll, Hildebrand, *ucmo*.

Закључак

Спречавање, спремност, одговор, опоравак и ублажавање потенцијалних ванредних ситуација и катастрофа, без обзира на њихову природу, неопходне су компоненте сваког система за управљање и командовање, без обзира на то да ли је инцидент „природни“ или „вештачки“. Систем управљања у интервенцијама (ICS) даје јасан оквир командир у интервенцији за организовање и распоређивање доступних ресурса на сигуран и ефикасан начин. На тај начин му се пружа организациона структура која је спремна и прилагодљива свакој интервенцији, почев од коришћења једног возила до најкомплекснијих интервенција. Стога је битно да се систем командовања у интервенцијама усвоји у потпуности и да сви чланови особља буду обавештени о њему да би разумели језик и концепте за локалне, пограничне и националне интервенције различите сложености.

Пошто је структура ICS веома слична команди и систему за контролу НАТО-а, војска и хуманитарне службе могу да користе ICS модел за побољшање управљања и, посебно, координације међу службама које учествују у интервенцији. Руководјење у ванредним ситуацијама у САД има велики значај за квалитет ефикасног отклањања последица. Иако је у широкој употреби, до сада нема довољно података о његовој ефикасности у реалним условима, па се стално унапређује и развија.

Постоји неколико кључних елемената за успех тог система. Први елемент је његова употреба у свим ванредним ситуацијама – планираним и непланираним. Затим, целокупно особље треба да је обучено за рад у том систему. Такође, треба се осврнути на претходне ванредне ситуације и обратити пажњу на недостатке у командовању и контроли.

Литература

1. Heide, E.: *Designing a disaster plan: important questions*. USA: Plant Tehnol Safety Management, 1994.
2. Bruschlinsky N., Sokolov S., Vagner P.: World Fire Statistics-International Association of Fire and Rescue Services- Center of Fire Statistics, № 15, 2010.
3. Canton, L., G. (2007): *EMERGENCY MANAGEMENT – Concepts and Strategies for Effective Programs*, Hoboken, New Jersey:Wiley.
4. Data of Fire Statistics of 25 countries in 2008.
5. Federal Emergency Management Agency (FEMA): *Emergency Management Guide for Business & Industry*, Internet edition, 2004.
6. Fire and Fire Safety in 2008, Statistics Journal, Statistics of Fires and their analysis – Moscow, Russia, VNIPO, 2009.
7. Fire Statistics Monitor. Prepared by Fire Statistics & Social Research Branch. Issue № 04/09. London, October 2009.
8. FIRESCOPE Program: *System Description, Incident Command System Operational System Description*, USA: ICS-120–1, 1981.
9. Hawley, C.; Noll, G. G.; Hildebrand, M. S.: *Special Operations For Terrorism and Hazmat Crimes*, Maryland: Red Hat Publishing, 2001.

10. HM government: Fire and rescue manual, fire service operations, incident command, United Kingdom: TSO, 2008.
11. Homeland Security Advisory System code: *The Homeland Security Act-HS Act*: Public Law 107–96, 2002.
12. Information Bulletin of the World Fire Statistics Centre, № 25, October 2009.
13. Jones, R. W.; Kowalk, M. A.; Miller, P. P.: *Critical Incident Protocol – A Public and Private Partnership*, Michigan: Michigan State University, 2000.
14. Kramer, W. M.: *Disaster Planning and Control*, USA: FESHE, 2009.
15. Manley, A. D.: *Security Manager's Guide to Disasters: Managing Through Emergencies, Violence, and Other Workplace Threats*, USA: Taulor & Francis Group, 2009.
16. Michael J. Karter Jr. Fire Loss in the United States During 2008 Abridged Report. NFPA, July 2009.
17. Michael J. Karter Jr. US Fire Department Profile Through 2008. NFPA, October 2009.
18. Mičić, T.; Gostović, D.; Nikolić, T.; Milenković, J.: *Sistem za rukovođenje vanrednim događajima*, Zavod za hitnu medicinsku pomoć, Niš.
19. Prizzia, R.: *The Role of Coordination in Disaster Management*, USA: CRC Press, 2008.
20. Quarantelli, E., „Another Selective Look at Future Social Crises: Some Apects of Which We Can Already See in the Present“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 9. No. 4. стр. 233–237, 2001.
21. Quarantelli, E. L.: *Disaster: Theory and Research*, New York: Sage. 1978.
22. Ridge, T.: National incident management system. USA: Homeland security, 2004.
23. The Stafford Act доступан на <http://www.fema.gov/about/stafact.Shtm>, приступ 07. 06. 2011.
24. Turner, B. A.: *Stepping into the Same River Twice: Learnig to Handle Unique Management Problems*, Middlesex University Inaugural Lectures 2. 1992.
25. Архипова, Н. И.; Кульба, В. В.: *Управление в чрезвычайных ситуациях*, РГУ, Москва, 1998.
26. Кешетовић, Милашиновић: Кризни менаџмент у историјској перспективи, КПА, 2011.
27. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедесвий, Основы защиты населения и территорий в кризисных ситуациях, Москва: Деловой экспресс, 2006.
28. Млађан, Д.: Спречавање и сузбијање пожара, хаварија и експлозија, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2009.
29. Ничић, Б.; Гостовић, Д.; Рајковић, Т.; Илић, И.: *План 985 – Нацрт плана за збрињавање у масовним несрећама*, Завод за хитну медицинску помоћ, Ниш.
30. Шилова, Н. И.; Кульба, В. В.: *Управление в чрезвычайных цитуациях*, Рос-сийский государственный гуманитарный университет, Москва, 1998.

УТИЦАЈ ДЕМОГРАФСКОГ РАЗВОЈА СТАНОВНИШТВА НА ВОЈСКУ*

Walser Hans-Peter**

Генералштаб Швајцарске војске

Број младих људи у Швајцарској је све мањи, финансијска средства су једва довољна, а спремност да се да допринос безбедности државе полако опада. То нису сви аспекти, који и када се ближе посматрају не могу да се схвате једнострано и праволинијски, већ се узајамно појачавају или поништавају. Управо због тога су захтеви за један нови модел служења војске у Швајцарској високи и морају да се подвргну свестраном разматрању.

Кључне речи: *демографски развој; милицијска армија; обавеза војне службе; формацијско, ефективно и контролно бројно стање; квота способности и попуне; војник „Durchdiener“.*

Између 1961. и 2011. године догодиле су се крупне промене: безбедносно политичке ситуације, развоја у области технологија и тактичке употребе оружаних снага, потребе привреде и друштва и, пре свега, значајног смањење буџета, понављаних реформи и неопходног прилагођавања војске.

Велике реформе – мање бројно стање

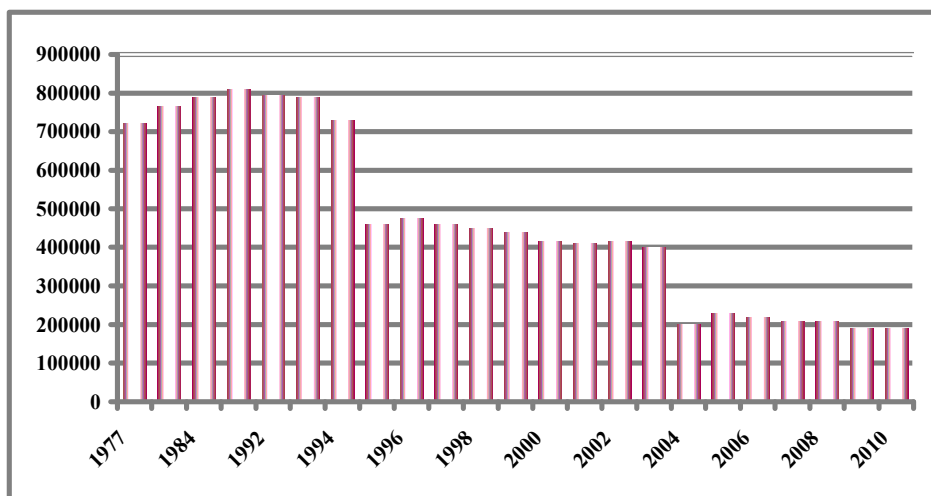
Са реформама *Војска 95* и *Војска XXI*, наша милицијска војска је 1995. и 2004. године темељно реформисана за релативно кратко време и прилагођена новим захтевима, пре свега онима са редукованим финансијским средствима. Обе реформе су сваки пут изазвале преполовљавање бројног стања швајцарске војске.

* Овај текст објављен је у часопису швајцарске војске *Military Power Revue* бр. 2/2010, стр. 11–23, под називом „*Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Armee*“. Са немачког језика текст је превео мр Здравко Зељковић, пуковник у пензији

** Walser Hans-Peter (Валзер Ханс-Петер) је бригадни генерал, по струци дипломирани правник. До 30. 09. 2010. године обављао је дужност начелника Управе за људске ресурсе Генералштаба Швајцарске војске (J-1), а од 01. 10. 2010. руководи војним планирањем и заменик је начелника Генералштаба Швајцарске војске; hans-peter.walser@vtg.admin.ch

Развој ефективног бројног стања

Док је према законском прописима *Војска 61* имала 625.000 припадника (01. 01. 1990), ефективно стање је износило око 800.000 припадника војске, дотле је *Војска 95* према законској регулативи, имала формацијско бројно стање од 400.000 припадника војске (*Angehörigen der Armee – AdA*). Ефективно бројно стање је после измена у кадровској структури једва досезало тај број. Реформом *Војска XXI* законодавац је 2004. године законом ограничио максимално контролно бројно стање швајцарске војске на 220.000 припадника, које важи и данас. Кратко време после тога, пре свега због ограничења финансијских средстава, морало се почети са имплементацијом реформског Развојног корака 08/11. Фокус војске је још више требало усмерити на (нај)вероватније ангажовање, као нпр. на пружање подршке цивилним властима. То је имало за последицу кадровску преформацију виших трупних јединица. Са безбедноснополитичким извештајем и Војним извештајем 2010, актуелне ће постати нове основне вредности за даљи развој војске, као и оне у кадровском домену. Зато је сада прави тренутак да се анализира актуелно стање и стечена искуства *Војске XXI* у области кадрова, као и да се детаљно анализирају модели могућих развојних сценарија у будућности, да би се из тога извеле праве консеквенце за персоналну попуу војске.



Слика 1 – Развој ефективног бројног стања

Уски правни оквирни услови

Законодавац је данас важећи модел служења *Војска XXI* детаљно уредио Савезним законом о војсци и војној управи (Закон о војсци) и посебно Уредбом Савезне скупштине о организацији војске (Војна организација). С обзиром на друштвени развој, веома мало је оставио слободног маневарског простора.

Обавеза војне службе и њено трајање

Војни закон регулише обавезу војне службе, која за једног швајцарског грађанина почиње са навршеном 20. годином живота. Према закону, војни обвезници морају, а пуно изузетака потврђују ово правило, да заврше школу (обуку) за регруте у години у којој пуне 20 година живота. Крај служења војног рока је различит и, у крајњој линији, одређује га чин и функција које припадник војске постигне током службе. Тако обавеза служења војске траје:

- за војнике и подофицире до краја године, у којој навршавају 30 година живота (а за оне који нису завршили обавезно образовање до навршене 34 године живота),
- за више подофицире најдуже до краја године у којој пуне 36 година живота,
- за ниже официре најдуже до краја године у којој пуне 36 година живота (по потреби могу да наставе служење војске и до 40 година живота),
- за више подофицире, распоређене у штабове, и капетане најдуже до краја године у којој пуне 42 године живота, и
- за штабне официре и више штабне официре најдуже до краја године у којој пуне 50 година живота.

Активна војска: максимално бројно стање по закону – 140.000			
Укупно: формацијски састав операт. јединица + готова резерва + формацијски састав у наст. центрима и позадини = мах. 120.000		Регрута годишње 20.000	
Контролно бројно стање оперативних јединица	Готова резерва оперативних јединица 15%*		
	Формацијски састав оперативних јединица		
	Формацијски састав центара за обуку и позадине		

Резерва: максимално бројно стање по закону 80.000	
Укупно = формацијски састав резерве + готова резерва = макс. 80.000	
Контролно бројно стање резервног састава	Готова резерва резервног састава 15%
	Формацијски састав резерве

* Перс. категорије: „Durchdiener“ и проф. саст. немају готову резерву

Слика 2 – Максимално бројно стање војске

Број дана службе потребних за обуку

Законодавац је, упоредо са обавезом служења војног рока, утврдио и максимални број дана службе потребних за обуку, нпр. за војничке чиновне максимално 330 дана. Савезна влада је надлежна да утврди детаље, који ће се наћи у будућој уредби о обавези служења војног рока: влада ће ограничити обавезу војне службе за војнике на укупно 260 дана. У Уредби о организацији војске¹ пише да припадници војничког састава похађају шест, односно седам курсева обуке (понављања), који се сваке године одржавају у трајању од 19 дана. Изузетке одобрава влада.

Максимално бројно стање војске

Савезна скупштина је чланом 5. Уредбе о организацији војске ограничила максимално бројно стање војске. „За извршење својих задатака војска располаже са саставом од највише 220.000 војних обвезника. Активна армија се састоји од највише 140.000 војних обвезника. Резервни састав има највише 80.000 људи. Војска је организована у формације (штабове или трупне јединице)“.

Законодавац се позива на одредбе Закона о војсци, а с тим и на пријем око 20.000 регрута годишње који ће заврши регрутску школу (обуку) до краја 20. године живота. Из тога произилази да, сходно прописима, већина припадника војске између 21. и 26. године живота мора да у годишњим циклусима заврши шест курсева понављања, односно да они припадници војске који су завршили само 18 недеља регрутске школе (обуке) до навршених 27 година живота морају да заврше укупно седам курсева понављања. То би тада било шест година по 20.000 припадника војске – максимално 120.000 припадника у активној војсци. После тога, требало би да се ти припадници војске за три, односно четири године распореде у резервни састав, што износи четири године по 20.000 припадника армије – максимално 80.000 припадника резервног састава.

Како се законске одредбе усаглашавају са стварним стањем и како прихватљиви изузеци у моделу служења војног рока добијају на значају више него раније, показује један поглед на актуелни преглед стања у војсци.

Састав	Формацијско стање војске 01. 03. 2010.	Готова резерва у %	Контролно стање војске: детаљно 01. 03. 2010.	Укупно контролно стање војске 01. 03. 2010.	Према законским одредбама
Активна војска					
<i>Оперативне јединице</i>	104.878				
Од тога DD	757	0	757		
Од тога АВ	1.235	0	1.235		
Од тога АWK	102.886	15	118.319		
<i>Обука и позадина</i>	29.103				
Од тога DD	149	0	149		

¹ Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (AO), art 12.

Од тога АВ	2.226	0	2.226		
Од тога АWK	26.728	0	26.728		
Укупно активне војске	133.981			149.414	120.000
Резерва	53.248	15	61.235	61.235	80.000
Формацијско бројно стање војске	187.229				
Контролно бројно стање војске			210.649	210.649	200.000
Регрута годишње	Нема формацијског нити контролног бројног стања				20.000
Члан 60. Закона о војсци / члан 3. Уредбе о организацији војске	Нема формацијског састава. Ефективно бројно стање не односи се на бројно стање војске				
Штабови савезне владе	Формацијско стање (235). Формацијски и ефективни састав не улази у бројно стање војске.				

Слика 3 – Формацијско, односно контролно бројно стање 01.03.2010. године

Преглед бројног стања војске на дан 01. март 2010.

За коректну интерпретацију формацијског и контролног стања потребно је обратити пажњу на то да је примена реформског Развојног корака 08/11 у кадровском домену, из организационо-техничких разлога, захтевала да преформиране више јединице најпре изграде нову кадровску структуру. То је имало за последицу привидно веће формацијско и контролно бројно стање него што је прописима предвиђено за *Војску XXI*. Тек у другом реформском кораку, до краја 2011. године, угашене јединице моћи ће се потпуно расформирати, а бројно стање редуковати на одговарајући ниво.

Формацијска, односно контролна бројна стања 1. марта 2010. године

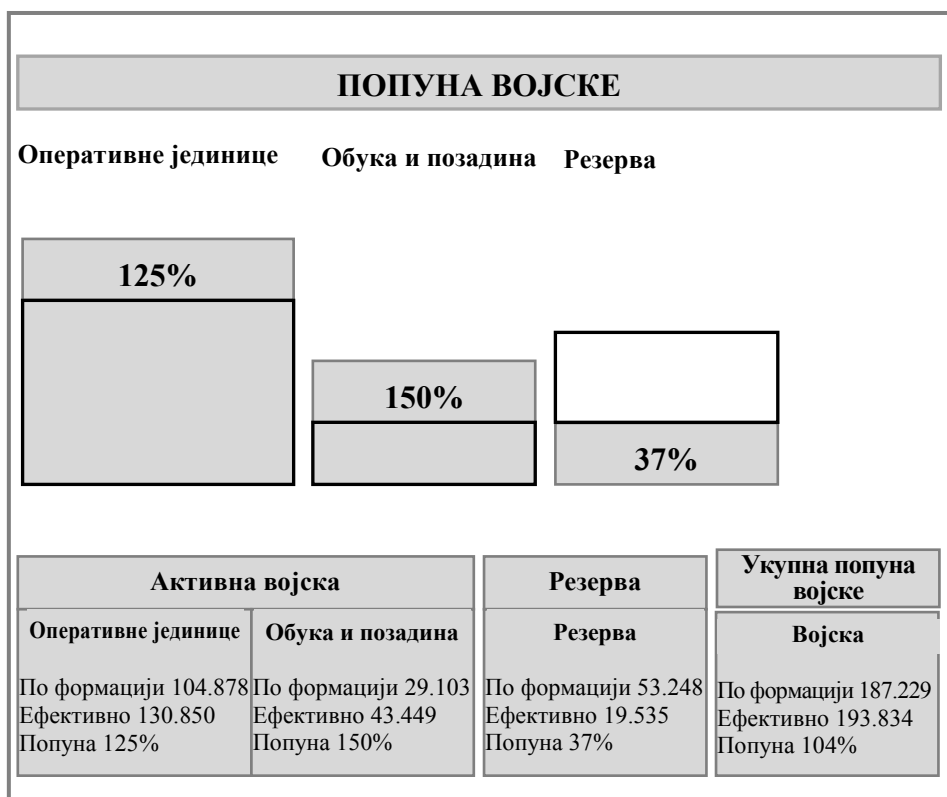
Првог марта 2010. године формацијски састав износио је укупно 187.229, а контролно стање 210.649 формацијских места, и то: 133.981 формацијско место за активну војску и 53.248 формацијских места за резерву.

Према плану смањења војске, 1. јануара 2012. године контролно стање активне војске биће 120.000 формацијских места. Код резервног састава за сада се неће у потпуности испунити квота од 80.000 формацијских места коју је прописао законодавац. Са завршетком имплементације реформског Развојног корака 08/11 и реорганизацијом сектора школства и позадине, стање у војсци ће први пут одговарати формацијском и контролном стању према законским прописима о *Војсци XXI*.

Ефективни састав војске 1. марта 2010. године

Ситуација код ефективног састава војске представља се другачије. Како код *Војске 61*, тако и код *Војске 95*, након реализације Развојног корака 08/11, ефективно стање ће још увек надмашивати и формацијско и контролно стање.

Првог марта 2010. године војска је имала укупан ефективни састав од 193.834 распоређених припадника. То обухвата све оперативне формације, цео сектор школства и позадине, распоређени професионални састав, резерву војних округа и резерву војника „*Durchdiener*“ (регрутно годиште није узимано у обзир). При томе је направљена знатна неравнотежа између активне војске и резерве. Активна војска располаже са 174.299 припадника. То значи да је у поређењу са формацијским и контролним бројним стањем она била попуњена са 130%. Код оперативних формација попуна износи 125%, а у школству и позадини 150%. Насупрот томе, у резерву је распоређено само 19.535 припадника војске, тј. само 37% формацијског и контролног састава.



Слика 4 – Ефективно бројно стање војске 01. 03. 2010.

Ово прекорачење навише код активне војске последица је, пре свега, односа припадника војске према извршењу војне обавезе. Око 25–30% обвезника курсева обуке (понављања) захтева померање за следећу годину. Због тога је 94% припадника у заостатку са обавезом служења војске; најмање један или више курсева обуке (понављања) у заостатку су и/или не завршавају регрутску школу (обуку) до кра-

ја 20. године живота. Припадници војске у принципу остају у својој формацијској јединици све док не испуне своју укупну обавезу служења. Време служења се управо кроз то временско померање курсева обуке (понављања) на следећу годину битно продужава, што формално води ка повећању ефективног стања активне војске, а као споредни ефекат јавља се повећање просечне старости распоређених припадника војске.

Појмови о војним саставима

Формацијски састав (персонални)

Потребан персонални састав једне формације утврђен је на основу доктрине употребе. Формацијски састав, односно формацијски састави планирају се на основу дугорочног планирања војске уз помоћ формацијских табела и на основу документације „Формацијски састав“, броја Генералштабних састава, виших и нижих формацијских јединица и абecedних табела пописа.

Готова резерва

Резерва има важно место у формацијским саставу и служи да обезбеди готовост за дејства. Према члану 2. Уредбе о организацији војске она сада износи 15% укупног формацијског састава војске (планирано је да од 01.01.2012. године готова резерва падне на 5%). Готове резерве нема у области обуке и позадине, као ни у кадровским категоријама: војници „*Durchdiener*“ (ADD) и професионални војници (AB).

Контролно стање

Формацијски састав, додајући готову резерву (уколико је предвиђена), сада износи 115% формацијског састава војске.

Ефективно стање

Број распоређених у једну формацију.

Број упућених у војску

Број упућених на службу у једну формацију.

Оперативни састав

Број војника на служби у једној формацији.

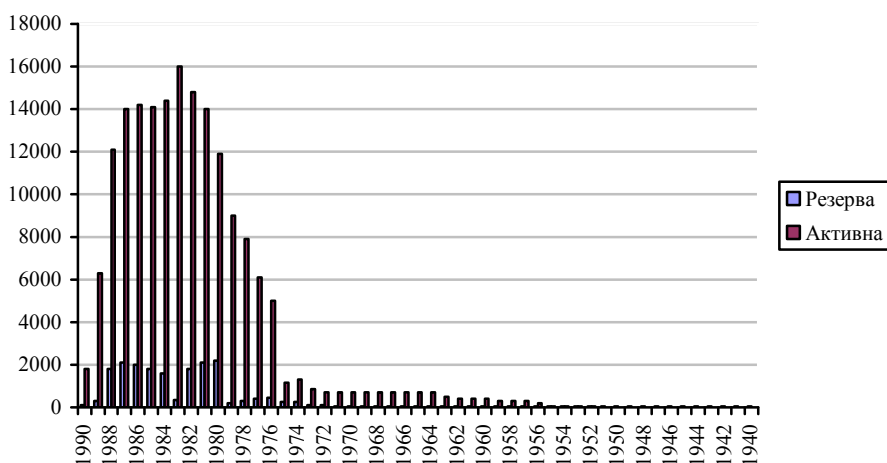
Квота попуње

Однос ефективног и формацијског састава изражава се у процентима (мера за ефективну персоналну јачину једне формације).

Старосна структура припадника војске

Начин на који се војна обавеза стварно извршава, нарочито се добро види кроз две необичности у старосној структури војске.

Само је мали део припадника рођених 1990. године до 01.03.2010. био упућен у војску. То су били они који су основно образовање завршили већ у 19. години. Следећа годишта – 1989, 1988, 1987. наравно имају више распоређених припадника: око 7.400, 14.000, односно 16.000. Тај пораст ефективног стања по годиштима јасно показује да се основно образовање (рекрутска школа) одлаже и да га већина једног годишта завршава тек после навршене 24. године живота.



Слика 5 – Старосна структура припадника војске у 2010. години

Друга необичност огледа се у веома великом бројном стању старосне групе између 26 и 30 година. То је директна последица великог броја одгађања реализације регрутне школе (обуке) и курсева обуке (понављања). То значи, такође, и да припадници војске, како је то планирано моделом служења *Војска XXI*, своје укупне обавезе служења војске не завршавају са напуњених 26, односно 27, већ у просеку тек са 29 година. То „продужење времена служења“ је разлог зашто један већи део припадника војске никада не може да буде распоређен у резервни састав: многи припадници војске тада су једноставно престари, а то има за последицу слабу попуну резерве.

Непрекидна редукција ефективног стања активне војске, почев од 1983. годишта, објашњава се преласком оних припадника војске чија је служба још у току у резервни састав, а од 1979. годишта манифестују се отпуштањем из војске припадника са навршеном најмање 30. годином живота и испуњеном укупном обавезом служења војног рока. Од 1975. годишта коначно је отпуштена већина припадника војске војничких чинова једног годишта по основу испуњења обавеза војне службе.

Годишта подофицира и официра готово искључиво се крећу од 1975. до 1940. За релативно подмлађивање укупног састава војске, поред спуштања старосне границе за служење војног рока одговорна је и новина уведена у швајцарску војску са моделом *Војска XXI: „Durchdiener“* (војник на одслужењу укупног војног рока без прекида).

„Durchdiener“ – војник на одслужењу укупне војне обавезе без прекида

Припадници војске, који своју укупну војну обавезу у трајању од 300 дана добровољно и без прекида испуне зову се *„Durchdiener“* војници. Такав начин служења војног рока законски је ограничен на максимално 15% регрута једног годишта. Војници који војни рок служе на такав начин данас се регрутују према конкретним потребама центара за обуку и распоређују тамо где је потребна висока спремност и издржљивост. Они извршавају веома важне задатке заштите, чувања, подршке и пружања помоћи у катастрофама.

Шансе војника „Durchdiener“

Војници *„Durchdiener“* веома су важни за готовост и употребу војске. У току своје војне обуке они стичу висок степен обучености, брзо су „расположиви“ и непосредно после обуке могу да се укључе у извршавање предвиђених задатака. У току једне године потребно је 2.718 таквих војника, а од првог јануара 2012. године биће их 2.850. Полази се од тога да је на досадашњој добровољној основи у току једне године могуће регрутовати око 2.800 таквих војника. Тиме није исцрпљен законом утврђен лимит од 15% једног регрутног годишта. Знатно повећање броја војника *„Durchdiener“* могло би бити достижно само уз додатне стимулативне мере, односно редукцијом захтева, јер данас служење војске без прекида претпоставља завршетак стручне школе или матуру.

Ризик војника „Durchdiener“

Основни ризик таквих војника јесу њихове године. Они су релативно млади, непосредно пре служење војног рока су завршили основно цивилно образовање, стручну школу или матуру и налазе се на самом почетку своје професионалне каријере. Њихова цивилна стручна искуства – специфична и специјална знања још увек не могу бити примењена у војсци. Јединицама војника *„Durchdiener“* недостаје мешовита старосна структура. Недостатак животног искуства могао би се зато негативно одразити на извршавање задатака у цивилно-војном окружењу или у ризичним ситуацијама.

Ризик за војску јесте и да јединице са тим војницима добијају мање кадра, иако њихова даља обука у суштини не одступа од „WK модела“ – модела курсева обуке (понављања). Дуготрајно служење за ниже официре, нпр. 600 дана у континуитету,

делује застрашујуће и води ка томе да немали број кандидата за те функције оде у WK модел служења – курсеви обуке (понављања). Кадровске празнине код „*Durchdiener*“ јединица зато морају да се попуне рочним или професионалним војницима.

Питање да ли ће се регрутни обвезник одлучити за модел служења војног рока без прекида или не, поставља се пред њега тек на дан оријентације, односно поводом регрутације.

Кадровске категорије у формацијским табелама и табелама бројног стања војске

AB

Активно професионално особље. Формацијско место, које се може попунити само професионалним лицем. (Пажња: многи професионални војници поседују и AWK-функције (у активним курсевима понављања), због чега број формацијских места за професионално особље није исказан преко укупног броја професионалних војника у војсци).

AWK

Активни курс понављања. Припадник војске – AdA, који је своју обавезу обучавања завршио у облику више курсева понављања и професионални војници, који имају AWK-функцију (на пример, команданти).

ADD

Активни „*Durchdiener*“. Припадник војске – AdA, који је своју обавезу обучавања добровољно завршио у „једном комаду“.

R

Резерва. Припадник војске – AdA, који је своју обавезу обучавања завршио, али је још увек војно обавезан и зато остаје распоређен у некој формацији резерве.

Проширени систем регрутације 2003

Од 2003. године постепено је уведен нови систем регрутације, односно поступак, који се примењује од 2005. године и то у шест регрутних центара: *Lausanne*, *Monte Ceneri*, *Sumiswald*, *Windisch*, *Rüti* и *Mels*.

Дани оријентације

Први службени контакт са војском, цивилном заштитом и цивилном службом, за осамнаестогодишње швајцарске грађане и заинтересоване грађанке представљају дани оријентације које проводе кантони. Да би се суштина ствари на регионалном нивоу прилагодила кантонима, понуђена је свеобухватна интерактивна информа-

цијска платформа о свим питањима о војсци, цивилној заштити и цивилној служби. Учешће на данима оријентације за младиће је обавезно, јер заједно са командантима округа утврђују дан регрутације, као и завршетак школе (обуке) за регруте. Младе грађанке Швајцарске имају прилику да се добровољно пријаве на регрутацију.

Регрутација данас

Број регрутних обвезника данас варира између 23.500 у 2003. години до преко 40.000 у 2009. години. Разлог за овако високо колебање јесте што се регрутација више не спроводи за одређено годиште, већ се независно од годишта обави три до дванаест месеци пре почетка школе (обуке) за регруте. Промене се дешавају пошто све већи број регрута из професионалних или образовно условљених разлога померају одлазак у школу (обуку) за регруте. Пошто би временски размак између регрутације и регрутске школе (обуке) требало, по могућности, да буде што краћи, да би се промене које се у међувремену десе, нпр. здравственог стања, држале у границама, термин регрутације за ове регрутне обвезнике морао би се, такође, померати за више година.

С једне стране, прелазак на овај систем у почетку је изазвао ефекат таласа, који се додуше сада мало стабилизовао, али се тиме објашњава још увек висок број регрутних обвезника. С друге стране, демографска обрада мушке популације у Швајцарској показује да се у данашње време, због вишег нивоа грађанских права, старија годишта касније јављају на регрутацију.

Испити и тестови

Регрутација данас траје 2 до 3 дана и обухвата детаљну проверу: здравственог стања, телесних способности, интелигенције, социјалних компетенција, личности, психе, нарочито психичког здравља, неустрашивости, самопоуздања, отпорности на стрес, емоционалне стабилности и дружељубивости. Али, и испити оспособљености и стручности, нпр. возачки испит, морају да се положи. Уз то, поводом регрутације требало би спроводити и широку анализу ризика. Пошто се мора поћи од тога да сваки припадник армије добија неко оружје или у најмању руку може да има могућност да набави неко оружје, требало би да се из безбедносних разлога процени евентуални ниво ризика. Даље, постићи ће се да регрутни обвезник не представља никакав безбедносни ризик у вези са распоређивањем на безбедносно релевантну функцију.

Поводом регрутације многи регрутни обвезници по први пут у свом животу добијају више стотина франака вредан чек, веома важан и у цивилном здравству, који у крајњем доприноси здрављу народа Швајцарске и никако није за потцењивање. „Ко телесно, духовно и психички задовољи захтеве за службу у војсци, односно служби заштите и онај ко испуњавајући те захтеве не угрожава своје нити здравље неког трећег“, са медицинског становишта је способан за службу и биће од регрутног лекара проглашен способним за војног обвезника или обвезника службе заштите.²

² Уредба од 24. новембра 2004. године о подобности услуге и погодности за рад (Verordnung vom 24. November über die medizinische Beurteilung der Diensttauglichkeit und der Dienstfähigkeit – VMBDD), члан 2 део 1, SR 511.12.

Додела функција (БЕС-ова)

Поводом разговора на регрутацији, надлежни официр додељује војним обвезницима, односно обвезницима службе заштите, неку функцију у војсци, односно цивилној заштити. При томе се посебно узимају у обзир радни профил личности регрутног обвезника, профил захтева појединачне функције у војсци, односно у цивилној заштити, потреби војске, односно цивилне заштите, а уколико је и то могуће и интереси регрутног обвезника, у датом случају и способности, које је стекао на курсевима пре војне службе. Коначно, већ на регрутацији се по први пут проверава и могући потенцијал за даље војно школовање.

Квота способности

Квота способности за војну службу данас износи 66%, око 16% регрутних обвезника је способно за служење у цивилној заштити, а око 18% се оцени неспособним. У *Војсци 95*, по старом систему регрутације, током једнодневне регрутације 20% регрутних обвезника проглашавано је неспособним за војну службу. Даље, њих око 20% за време трајања школе (обуке) за регруте проглашавано је неспособним и отпуштано, што је пре свега из логистичког разлога било много исплативије, јер би и ти регрути морали бити потпуно опремљени, а инфраструктура, наставна средства и наставни кадар морао би бити ангажовани за мало дана или неколико недеља.

Увођењем модела *Војска XXI* одбачене су такозване „диференциране способности“, које су водиле ка томе да припадници војске нпр. са индивидуално различитим ограниченим способностима за маршевање и ношење терета обављају исте задатке. У извесном смислу то је остало исто као и пре: војска сада има укупно 280 различитих функција (БЕС-ова), цивилна заштита три основне функције, које се разликују специјалним профилем захтева и профилем успеха. Разумљиво је да један информатичар или куварица у трупи не захтевају исте радне способности као нпр. један гренадир. „Диференцирана способност“ је прошлост, од ње се одустало, као и од степеновања унутар истих функција. Тако данас сви пешадинци, били они мушкарци или жене, морају да задовоље исте критеријуме.

Од када је регрутација реорганизована, просечна квота способности је релативно стабилна. Насупрот томе, квота по кантонима је веома различита. Највиша квота способности забележена је у мањим кантонима у унутрашњости и износи 80% наспрам већих и градских кантона са квотом од 55% и 60%. Да то није увек тако било, показује преглед способности за служење војске из 1889. године. Тада је квота способности у граду била виша, а на селу нижа. Док је то у градовима припадало отмености, статусу и традицији породице, дотле су синови из сеоских подручја морали својим очевима помагати на имањима. Бити ослобођен од војне службе за породицу на селу је значило више радне снаге за личну интензивну пољопривреду. Квота способности је више од пуког податка о здравственом стању, односно способности служења једног припадника војске.

Војска која је организована на милицијском принципу је у првом реду војска грађана. Особености једног друштва, његово вредновање и реакције на промене одражавају се, наравно, и на војску. Тако квота способности, поред осталог, показује и тенденције понашања нашег друштва, а нарочито у његовом ставу према питањима обавезе војне службе и спремности да се да лични допринос безбедности и слободи наше земље. То се посебно снажно и упечатљиво манифестује при одласку из војске, пре свега у цивилну службу, оних који нису способни за службу у њој.

Прелазак у цивилну службу

Регрутних обвезника рођених 1979. године било је 34.184. Око 55% распоређених у 2009. години, односно 18.840 испунило је своју обавезу служења што пре је било могуће – до година старости предвиђених за отпуштање из војске. Око 50–54% регрутних обвезника годишта од 1980. до 1983. данас је распоређено. Ако такав тренд преласка на цивилно служење остане непромењен та квота ће сигурно пасти испод 50%. После укидања испита савести за цивилно служење, оно се развило у атрактивну алтернативу за служење војске за све већи број младих људи. Године 2009. 7.219 обвезника је поднело захтеве за цивилно служење. Од тога 98% захтева је одобрило Савезно министарство народне привреде Швајцарске. Од тих захтева 31% потиче од припадника војске након регрутације, али пре пријема у регрутску школу, 22% од припадника војске за време трајања школе и 47% после основног образовања. Промене члана 26. Уредбе о цивилној служби, која је одлуком Савезне владе ступила на снагу 15. марта 2010. године, а који предвиђа ново време мировања, односно чекања од четири недеље, број захтева током трајања регрутске школе (обуке) враћен је на претходни ниво. Зато је првих месеци 2010. године број захтева војних обвезника са курсева обуке (понављања) био у благом порасту.

Преласци из здравствених разлога карактеристични су за целу војску и током трајања укупне обавезе војне службе, најчешће током основног образовања, а то значи регрутске школе, подофицирског и официрског школовања. Током 2009. године око 12% примљених војних обвезника морало је бити отпуштено из здравствених разлога уз детаљно образложење за сваког појединца. Наредних 3% отпуштено је одлуком команданата школе из најразличитијих разлога. Од 20 до 30% регрута, који су из војске отпуштени из здравствених разлога, основну обуку завршавају у неком каснијем периоду. Превремени одласци из центара за обуку, из здравствених разлога, годинама се држе у истим оквирима.

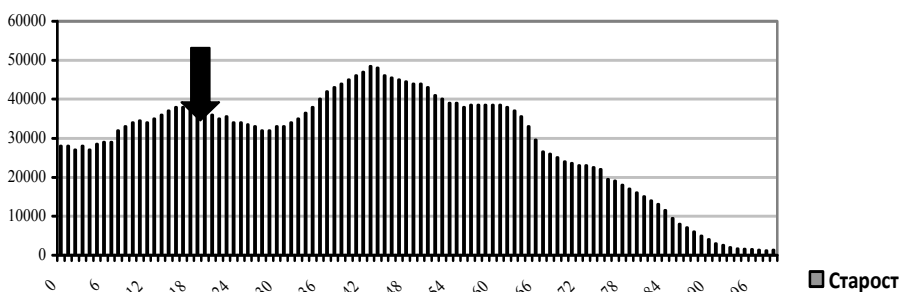
У вези с тим увек изнова се поставља питање праведности одбране. У поређењу са осталим државама, које су још увек чврсто на позицијама опште обавезе војне службе, у Швајцарској је вредновање права на одбрану као и до сада на високом нивоу. Тачно 75% Швајцараца мушког пола испуњава своју војну обавезу, односно дужност очувања безбедности земље или заштите становништва, у форми личног доприноса службе у војсци или цивилној служби, односно у служби заштите.

Ако се не реше ургентни проблеми: малобројан старешински подмладак и повећан одласака из војске, пре свих обичних војника, достићи ће се системске границе.

Командни кадар и његов подмладак

Првог марта 2010. године попуна подофицирима износила је укупно 105%: у активној војсци 136%, а у резерви 35%. Та квота је код официра износила укупно 91%, при чему су активне формације попуњене са 101%, а резервни састави само са 61%. Притом се мора имати у виду да је квота активних формација досегла проценат попуне од 101%, пошто су сви „официри на располагању команданту“ били ту урачунати. Ти официри су додуше постављани на функције недостајућих штабних официра, иако не поседују за то предвиђено стручно војно образовање или су на основу свог професионалног оптерећења били у стању још да појединачне дане службе и/или специјалне задатке обављају „у корист“ свог команданта. Иако реформа *Војска XXI* омогућава да се ти официри поставе на формацијска места за која недостаје кадар, ипак је до данас недовољна попуна командних формацијских места. Нарочито проблематична ситуација је код помоћника команданата (начелника) у штабовима виших трупних јединица, где та попуна износи око 62%. Најтежа ситуација је код логистичких функција, као нпр. официра за снабдевање и уопште официра логистике који су потпуњени са 32%, односно 43%.

Данас је потребно 1.200 поручника годишње. Последњих година било је могуће одшколовати и распоредити само 900 поручника. Према томе, потребе нису могле бити задовољене.



Слика 6 – Старосна структура мушкараца у Швајцарској 2007. године

Постојећи подмладак са неопходним квалификацијама не може више да осигура потребних око 50 генералштабних официра годишње. Надлежни образлажу недостатак интереса на следећи начин:

- стручни притисак чини тежим да се допунски периоди војне службе прихвате; кандидати стоје пред тешким одлукама у каријери;
- постаје све теже да се синхронизују основна војна обука и даља обука и усавршавања у трупи са цивилним образовањем и даљим усавршавањем. План студирања на високим школама и прилагођавање болоњском систему отежава координацију. Чак и онда када војно усавршавање командног кадра може бити финансијски интересантно, и када доноси драгоцену искуства и цивилну корист, многи кандидати се одричу даљег усавршавања, односно напредовања и ограничавају се на то да испуне минималне службене обавезе;

- утисак је да промена друштвених вредности у последњој деценији води ка мањој спремности ангажовања за заједницу;
- дуже време негативна перцепција војске у друштву води ка томе да се не обезбеђују потенцијално добри кадрови;
- до сада војска није успела довољно да покаже приватном сектору да он добија вишак вредности додатним образовањем официјерског кадра. Војска нуди грађанкама и грађанима да још у раним годинама стекну практично искуство у руковођењу и преузму велику одговорност;
- статистика показује да дугогодишњи просек потенцијалних официјера износи око 5% од обучених регрута једног годишта. Проблематика регрутације подмлатка командног кадра током следећих година ће се заострити ако се не предузму одговарајуће мере корекције, пошто су, на основу актуелне организације војске, у супротности високе потребе за подмлатком и постојећа све мања регрутна база. Како би могла да изгледају будућа годишта може се видети у демографској статистици швајцарског становништва.

Демографски развој

Ако пажљиво посматрамо старосну структуру мушке популације Швајцарске у 2007. години (слика 6), лако уочавамо два врха. Велики пораст новорођених шездесетих година довео је до 49.000 регрутних обвезника – мушкараца (максимална вредност) осамдесетих година прошлог века. Према старом систему регрутације око 80% способних, односно око 39.000 регрута приступе основној обуци, а од тога броја је 32.000 војних обвезника могло бити обучено и распоређено у војне формације.

Вертикална стрелица показује годишта која сада пролазе основну обуку, односно на реду су за регрутацију. Седамнаестогодишњаци су 1990. годиште и највише су заступљени (38.267), док 2000. годиште показује бројно стање од 29.557 младиха. У поређењу са 1964. и 1990. годиштем, годиште 2.000. генерише само 60%, односно 78% регрутних обвезника.

Број мушких грађана Швајцарске по годиштима образује основни потенцијал за кадровску попуу војске. Због тога су за даљи развој војске, у домену кадровског моделирања, меродавни сценарији и прогнозе демографског развоја Швајцарске. Савезни завод за статистику је са својим, у новембру 2009. године, на интернету публикованим сценаријима и бројчаним базама за развој становништва 2005–2050. године, дао основе за то.

Сценарији Савезног завода за статистику

Савезни завод за статистику израдио је три основна сценарија, који би врло поједностављено и сажето могли бити следећи: (слика 7):

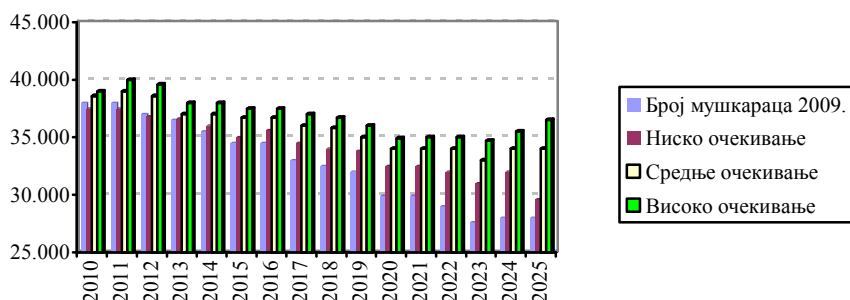
- ниски (бордо стубићи) сценарио полази од тога да се број становника смањује од 2015. до 2020. године. Крајем 2050. године требало би да буде достигнут број од око 6,5 милиона становника,

– средњи сценарио (бели стубићи) рачуна са повећањем броја становника на око 9 милиона,

– високи сценарио (зелени стубићи) полази од континуираног пораста становништва на више од 10 милиона.

Странци, који су интегрисани у швајцарско друштво, имају одлучујућу улогу у развоју швајцарског становништва.

За прогнозе популе војске, према садашњем моделу служења, у којем и жене могу добровољно да служе војни рок, релевантан је само развој мушке популације по годиштима. На слици 7 приказан је могући развој мушке популације двадесетогодишњака у периоду од 2010. до 2025. године. Три сценарија Савезног завода за статистику узимају за основу број мушкараца рођених 2009. године, који живе у Швајцарској (сваки леви плави стубић).



Слика 7 – Очекивани број двадесетогодишњака Швајцарске у периоду 2010–2025.

Сви сценарији показују смањење броја мушке популације у Швајцарској од 2012. до 2020. године. Тек после 2021. године раздвајају се токови сценарија.

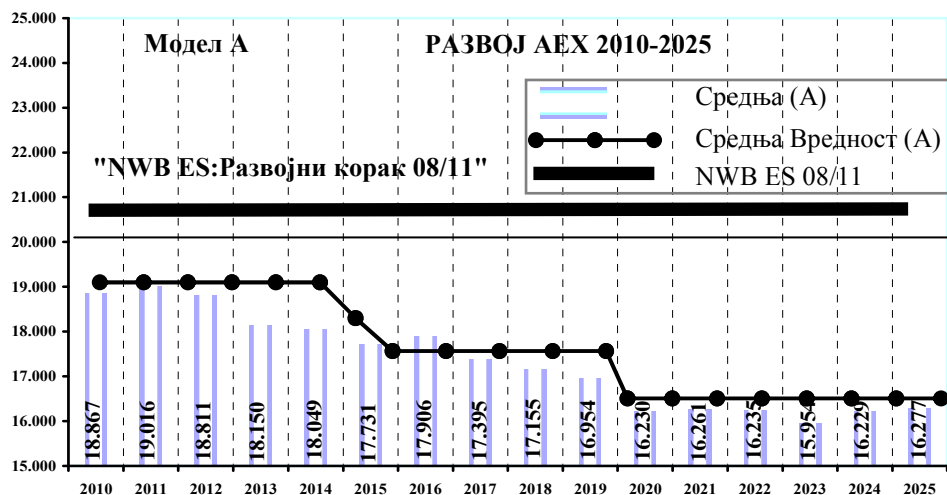
Број мушкараца у Швајцарској 2009. године и оба сценарија: „дубоки“ и „средњи“ показују даљи пад односно, стабилизацију броја по годиштима. Код сценарија „високо“ број двадесетогодишњих мушкараца у Швајцарској знатно расте после 2023. године.

За развој модела у персоналном домену војске ослонили смо се на средњи сценарио, који је према Савезном заводу за статистику и највероватнији.

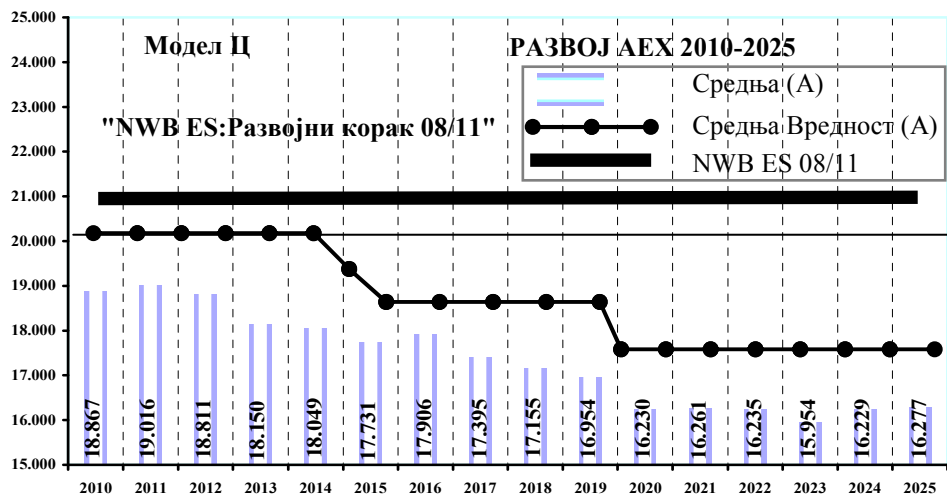
Модел за будуће развоје

На основу сценарија Савезног завода за статистику, кадровски сектор 1 (персонално) Генералштаба швајцарске војске је, на основу модела могућег развоја и прогноза, израчунао број обучених и увежбаних припадника војске по годиштима. Ти модели би требало да покажу у ком правцу би се могла развијати војска у погледу бројног стања, уколико би се исправним показале релевантне претпоставке и прогнозе. За прорачун ће се нпр. полазити од постојеће квоте способних за војску

од 65% и квоте неспособних припадника војске отпуштених са основне обуке од око 15%, од оних који су ступили у војску. Бројно стање обучених и увежбаних било је компарирано са неопходним бројем потребног подмлатка и из тога су изведена потребна редуковања већих трупних јединица. Такође се пошло од претпоставке да ће структура војске, модел служења и поступци при служењу остати исти.



Слика 8 – Модел А: Развој АЕХ 2010-2025



Слика 9 – Модел Ц: Развој АЕХ 2010-2025

Због високог нивоа преласка у цивилну службу, априла 2009. године израђена су три модела у односу на даљи развој тих прелазака:

– Модел **А**: велики број прелазака у цивилну службу, у поређењу са вредностима из 2009. године, 8% губитака кроз одлазак пре почетка основне обуке, 4% губитака по основу одлазака током основне обуке;

– Модел **Б**: умерен ниво одлазака у цивилну службу: 4% губитака по основу одлазака пре почетка основне обуке, 3% губитака по основу одлазака током основне обуке;

– Модел **Ц**: мали број одлазака у цивилну службу (отприлике иста вредност као и пре укидања испита савести у априлу 2009. године), 2% губитака на основу одлазака пре почетка основне обуке, 2% губитака због одлазака за време основне обуке.

Код варијанти тих модела нису узети у обзир преласци током напредне обуке, тј. за време курсева обуке (понављања). Само по себи је разумљиво да ти преласци воде ка још већој потреби за подмлатком.

Како Модел **А** (слика 8), тако и Модел **Ц** (слика 9) – оба модела са екстремно претпостављеним вредностима – јасно показују да се, сходно Развојном кораку 08/11, годишње потребе за подмлатком од око 22.000 обучених и увежбаних припадника војске годишње (дебела хоризонтална линија – NWB) дефинитивно не могу остварити.

У границама данас важећих уских, правних оквирних услова, остајући при датим претпоставкама и не мењајући модел служења и поступака у току служења, излаз је само у редукцији већих активних трупних јединица током наредних 15 година.

Да би се ред величина тог развоја учинио разумљивијим, потребно је прерачунати неопходне редукције у еквивалентима виших трупних јединица (1 еквивалент више трупне јединице одговара броју од око 750 припадника војске). Следи ли се процена према Моделу **Ц**, то значи да ће број прелазака у цивилну службу поново достићи ниво пре укидања испита савести. Тада би до 2025. године била потребна редукција 21 трупне јединице. Процена према Моделу **А** врло јасно показује да укидање испита савести узрокује појачану редукцију ефективног бројног стања – до 2025. године број трупних јединица морао би бити смањен за 36. Број обучених и увежбаних војника пада до 2025. године на око 16.300 уместо на око 17.800 припадника војске.

Данашња организација војске, односно њена структура, могла би да буде сачувана мерама које би политички једва могле добити већину и/или би биле једва друштвено изводљиве или би довеле до ризика да буду финансијски неподношљиве:

- дуже време служења значи повећање година старости састава;
- више дана служења значи дуже трајање служења и/или додатне курсеве обуке (понављања);
- снижавање критерија способности са циљем повећања удела способних;
- снижавање захтева за појединачне функције, редуковање специјалиста;
- смањење бројног стања виших трупних јединица уз задржавање истог броја јединица.

Сазнања и консеквенце за даљи развој војске у персоналној области

Постојеће структуре војске су у односу на регрутни потенцијал предимензиониране и на средњи рок не могу бити попуњене. Недостатак официра и специјалиста не може се отклонити краткорочним мерама, већ само делимично ублажити. За кадровско подмлађивање примарна је боља усклађеност војне и цивилне каријере и секундарно финансијски подстицаји.

Оквирни општи услови морају бити тако уређени да захтевани ефекти могу у сваком случају да се поврате, тј. морају да обезбеде нужан простор за игру – за „предузетништво војске“. Састав и величина војске су већ врло ограничени једва довољним финансијским средствима, тако да ће висока менаџерска флексибилност коришћења буџета бити животна важна за добро функционисање процеса. Избор могућих и веома различитих модела служења и мотивационих подстицаја, који однос данашњег друштва и његове консеквенце користе, може томе пуно да доприноси и да и убудуће гарантује спремност за давање личног доприноса грађана и грађанки.

Стање војске

Различито стање војске милицијског типа, како је показано, нема сталну величину. На то утичу различити фактори и подложни су променама и прилагођавањима.

Формацијско стање се годишње у оквиру ревизије преради и прилагоди новим потребама, нпр. због увођења новог система оружја или на основу борбено-техничких и тактичких новина. Та прилагођавања најчешће су мањег обима, с обзиром на велике реформе *Војске 95* или *Војске XXI*, односно даљег развоја војске са Развојним кораком 08/11. У једној милицијској војсци са општом војном обавезом никада се неће егзактно поклопити формацијско и контролно бројно стање.

Грађанину, односно грађанки који служе војску мора да се јамчи одређена флексибилност током извршења њихове грађанске дужности, односно њихових дана добровољне службе. Нека буде да се основна војна обука што је могуће боље координира са основним цивилним или даљим образовањем и да због тога регрутска школа (обука) не мора у сваком случају да се заврши са 20 година; нека буде да се због студија или боравка у иностранству курс обуке (понављања) не мора завршити у једној години већ да може да се одложи за следећу годину. Померање служења узрокује да се формацијско и контролно стање у активної војсци прекорачује, јер ти припадници војске остају сразмерно дуже распоређени.

Данашње друштвено, политичко и привредно окружење не допушта да се пракса одгађања служења битно поопштри. Број припадника војске, код којих приватни интерес претеже над јавним интересом и службом војне обуке у ближој будућности стога неће опадати.

У милицијској војсци ефективно бројно стање се не може мењати по жељама. Војно право захтева да се сви војни обвезници позову на регрутацију и да се њихова способност за служење војног рока утврди према чињеничном стању и објективним критеријумима. Управљање бројем регрута, а тиме и бројним стањем у војсци, подешавањем критеријума способности, са становишта права није прави пут.

Постоје, међутим, два друга фактора који утичу на састав војске, код којих подешавања априори нису искључена:

– први, и фактор који директно делује, јесте фактор остајања у активної војсци. Ако се пође од тога да свако годиште обухвата око 19.000 припадника војске, онда би се сваким снижењем старости оних који се отпуштају из војске за једну годину, бројно стање војске смањило за готово исти број. Ако би се кренуло тим путем, требало би добро размислити о томе да ли да се смањи број дана служења или да се досадашњи број дана подели на мање година, нпр. продужавањем регрутне обуке и на основу тога смањење броја курсева обуке (понављања). Мора да се призна да би војска применом тих

мера била млађа, у цивилству стечена знања би се касније у мањој мери могла користити и у војсци, а везе војске и народа биле би ограничене на мање годишта;

– други фактор је удео војника „*Durchdiener*“. Они се убрајају у оне који служе само једну годину у активном саставу војске и после испуњења обавезе се распо­ређују у свој резервни састав. У исто време припадници војске према нормалном моделу курсева обуке (понављања) воде се најмање 7, у просеку чак и 9 година у активном саставу војске. Свако повећање броја војника „*Durchdiener*“ за 1.000, пре­ма садашњем моделу служења, имало би за последицу смањење бројног стања војске за најмање 6.000, *de facto* чак и више, јер управо због одлагања служења војске припадници војске остају дуже од седам година у активном саставу.

Величина војске

Данас се много дискутује и пише о тачној величини наше милицијске војске. При од­ређивању величине војске полази се од анализе претњи, демографског развоја, фи­нансија које стоје на располагању или других фактора, нпр. од тога које задатке ће вој­ска извршавати и на којим пољима. Или, на персоналном плану: колико припадника војске мора и са којим припремним периодом (из ког стања, за колико дана, недеља или месеци), којим основним образовањем и за које време да се на одговарајући начин употреби? Одговорима на та питања могу се, с једне стране, извести оквирне вредно­сти величине војске, а с друге стране добија се одговор на питање о неопходном броју војника „*Durchdiener*“. Што се чешће постављају сложенији задаци, то је потребно више војника „*Durchdiener*“ како би се обезбедила висока готовост и ефикасност. С друге стране, уколико се захтевају дуготрајна лична интензивна напрезања са одговарајућим временом упозорења и/или временом припрема, онда је боље ангажовати већи број припадника војске из WK система – система курсева обуке (понављања) и/или из стату­са резерве, како би се сменским радом могла обезбедити потребна издржљивост.

Регрутна база и дужина трајања службе у војсци, који су међусобно повезани са бро­јем и ритмом курсева обуке (понављања) одлучујући су фактори за бројно стање војске. Војска тада треба да се равна према следећем: организациона структура мора да се об­ликује тако да број војноспособних, величина и број јединица и штабова на крају основне обуке мора стајати на располагању обученим припадницима војске којима ће моћи бити попуњени. Потреба за старешинским кадром мора да се смањи кроз редуковање броја штабова и смањење њихове величине, односно прилагођавањем регрутної бази.

Табела 10 – Удео војника „*Durchdiener*“ и консеквенце

Удео војника „ <i>Durchdiener</i> “	15%	30%	50%	100%
Број војника „ <i>Durchdiener</i> “ по години, односно годишту	2.400 1–2 „ <i>Durchdiener</i> “ батаљона	4.800 3–4 „ <i>Durchdiener</i> “ батаљона	8.000 4–6 „ <i>Durchdiener</i> “ батаљона	16.000 8–12 „ <i>Durchdiener</i> “ батаљона
Број активних WK формација (батаљони/ дивизиони)	са. 125	са. 100	са. 70	0

Само по себи је разумљиво, као што се уосталом то види из табеле 10, да би се неповољан демографски развој, односно мали број постојећих годишта могао у потпуности компензовати вишим укупним обавезама служења или дужим постављењем у војсци, као и „диференцираном способношћу служења“. Колико су реалне такве мере у данашњим, пре свега политичким и финансијским приликама, треба да препустимо реалном читаоцу да процени.

Било би фатално ако би се будућа величина војске одређивала само на основу финансијских средстава која стоје на располагању. Величина војске мора да се дефинише на основу профила задатака. При томе носиоци политичке власти морају да преузму ризико менаџмент и одлуче које послове би она требало да „покрива“, у којим областима и да то финансира, свесно преузимајући безбедносни ризик.

Ако профил задатака изискује повећање удела војника „*Durchdiener*“ на више од 15%, колико је максимално прописано законом за једно регрутно годиште, потребно је, пре свега, веома пажљиво испитати две ствари. Прво, да ли је уопште могуће задржавање актуелног модела служења, узимајући у обзир садашња искуства да на добровољној основи анимира знатно више припадника војске за служење „у једном комаду“. Друго, да ли дуготрајно служење посебно отежава регрутовање потребног командног кадра? Кадровска празнина код војника „*Durchdiener*“ биће још већа и морала би се затворити одговарајућим бројем војника на одређено време или професионалним војницима. Овакав систем би милицијски карактер наше војске сигурно довео у питање, односно изазивао би бурне дискусије. Повећање удела војника „*Durchdiener*“ узроковало би масован пад осталих припадника војске по којима се и карактерише класичан модел курсева обуке (понављања). С обзиром на данашњи модел служења и на актуелну организацију војске, одговарајуће повећање удела војника „*Durchdiener*“ могло би се десити узимајући у обзир конкретан демографски развоја до 2025. године и имао би консеквенце као што је приказано у табели 10.

Подстицаји, као олакшице током дана служења, административна подршка, признавање генералштабног образовања у даљем цивилном школовању и финансијске надокнаде могле би да повећају заинтересованост неких младих људи за војну службу. У војним мисијама, најкасније после шест или већ после четири месеца, војници морају да буду замењени. За ритам смена одлучујући су, пре свих, привредни, али и психолошки разлози. Такође, и та сазнања се узимају у обзир при утврђивању величине будуће војске.

Коначно, редукција бројног стања војске има консеквенце на једнакост шанси с обзиром на језик кантона. Још само за мали број функција биће организована обука на три кантонална језика: немачком, француском и италијанском. Образовање, посебно оно за специјалисте, прерачунато на основу много мањег броја припадника војске, није више рационално финансирати.

Модел вршења службе

За успешну будућност војске морају претходно да се сагледају различити модели обуке и различити модели вршења службе. При томе је потребно добро сагледати: почетак и трајање школе (обуке) за регруте, број курсева обуке (понављања) и број дан служења, као и наставне методе за различите делове војске. Квалитета

тивно и квантитативно прекорачење капацитета могло би се избећи, нпр. тако што би се потребна знања и вештине за сваку формацију и функцију изводила на основу профила задатака. Број дана служења, а с тим и трошкови, сигурно би се могли смањити обуком „скројеној по мери“. Са данашњим моделом служења реализује се од 6 до 6,5 милиона дана службе годишње (поједностављеном рачуницом то изгледа овако: 20.000 припадника војске у току године оствари око 300 дана службе, што значи тачно 6 милиона дана службе годишње). У оквиру све мањих финансијских средстава за војску, смањење броја дана које остварује један припадник војске годишње била би једна од могућности за смањење трошкова. Осетно смањење трошкова било би видљивије ако би се редуковао и број курсева обуке (повнављања), јер тиме би се смањило оптерећење инфраструктуре обуке и логистика. Даља опција, која би могла да води смањењу трошкова, било би повећање броја војника „Durchdiener“ (уколико то захтева профил задатака), који на основу свог учинка „у комаду“ изискују мање снажну логистику.

Мотивација за служење војске и старешински подмладак

Структура менаџмента наше милицијске војске, дакле број и величина команди и штабова, мора примарно да се равна према реалном потенцијалу подмлатка – будућим официрима. С друге стране, мора бити јасно да војска такође и тај потенцијал може да исцрпи у догледној будућности. Зато се о следећим оквирним условима мора посебно водити рачуна:

- милицијској војсци потребни су јасни прописи и оквирни услови као стабилна основа. Са њима војска не би имала само неопходну вредносну позицију – у сваком случају ради се о безбедности наше земље – већ би добила одговарајући имиџ, а млади грађани са одговарајућим потенцијалом били би спремнији да постигну, у просеку, више од својих вршњака;

- образовање и задаци командног кадра морају да буду осмишљени и изазовнији, тако да расте „спремност за жртвовање“, за виша постигнућа, а привремени већи трошкови и проблеми координације између војног и цивилног образовања морају још раније да се узму у обзир;

- образовање официра мора да буде атрактивније, јер сама титула официра нема више вредносну позицију у друштву коју је имала пре једну деценију. Пошто је време новац, могло би се представити да војници и подофицири, виши подофицири, као и нижи официри (ппор. и пор.) служе једнако дуго. Дуже време служења изједначава демографски развој и мотивацију да се обука заврши и расте са изгледом на већу плату и више престижа за исти утрошак времена;

- вредност образовања војног кадра заслужује да се о њој још интензивније прича. Послодавци и послодавке нашег садашњег и будућег војномилицијског кадра морају поново да препознају да је безбедност одлучујућа предност за нашу привреду и за наш друштвени развој. Професија милицијског кадра мора да буде призната, тако што би им се дала „потребна предност“.

Закључак

Из угла једног војног кадровика, швајцарска војска мора да остане принципијелно војна милиција, базирана на обавези војне службе, јер само такве суштинске вредности омогућују обострану највећу корист од цивилних и војних способности и знања. Са војском сачињеном само од војника „*Durchdiener*“ или професионалном војском, никада не би могао да се добије такав квалитет војника, подофицира и официра, какве ми данас имамо распоређене у нашим јединицама и штабовима или у области образовања и логистике. Они су једина политичко-безбедносна резерва на нивоу Савеза, која осигурава безбедност и слободу наше земље. Захваљујући општој војној обавези, војска располаже великом регрутном базом и довољно великим потенцијалом способних кандидата за све нивое функција. Уосталом, то одговара нашем државном схватању да безбедност не може бити делегирана. Због тога би требало да грађани и грађанке које желе добровољно да служе војску и у будућности могу директно да дају допринос безбедности земље. Коначно, војна милиција има ту предност да може бити употребљена само онда када то ситуација стварно захтева. Због тога, из угла војног персоналца, у Швајцарској не постоји права алтернатива милицијском систему са обавезом војне службе.

Ослањајући се на ставове безбедносно-политичког извештаја и војног извештаја, следећих месеци посебно ће се радити на томе да се на основу профила задатака војске израде: доктрина основних задатака, модел готовости, организација војске и одговарајући модел обуке. Коначно, та сазнања и основе потребно је прилагодити моделу војне обавезе и моделу служења који се узајамно прожимају.

ОД БЕЗБЕДНОСПОЛИТИЧКОГ ИЗВЕШТАЈА, ПРЕКО ВОЈНОГ ИЗВЕШТАЈА 2010, ДОДОПУНСКОГ ИЗВЕШТАЈА*

Jacques Lörtscher**

Савезна влада Швајцарске је 1. октобра 2010. године усвојила војни извештај. У чланку се говори о поводима који су иницирали овај извештај, а његова израда и најбитнији ставови биће кратко анализирани.

У допунском извештају војних званичника, у битним параметрима упоређују се варијанте формацијског броја припадника војске од 60.000 до 120.000, укључујући и очекиване издатке. Даљи поступци, према војном извештају, то ће најбоље показати.

Кључне речи: *безбедносполитички извештај, војни и допунски извештај, варијанте формацијског бројног стања, подршка цивилним властима, мере штедње, концепти за војни извештај.*

Повод за војни извештај

Безбедносполитички извештај 2010. и његов настанак

Последњи безбедносполитички извештај (*Der sicherheitspolitische Bericht 2010 – SIPOL B 2010*) датира од 7. јуна 1999. године.¹ Преиспитивање, односно актуелизација је била нужна, јер се у последњих десет година десило померање безбедносполитичког тежишта услед промене глобалног односа снага, које се убрзано глобализују и умрежавају.²

После неуспеха „развојног корак 2008/11“ у Парламенту се, 02. 10. 2006. године, гласно пребацивало Савезној влади да јој није пошло за руком „да тај корак објасни нужним и примереним претњама – као прилагођавање на промене изазове“. У одговору на интерпелацију „Политика безбедности. Развојни корак 2008-2011“, од 29. 11. 2006. године,

* Jacques Lörtscher (Жак Лоерчер), дипломирани машински инжењер, Конфедерална висока техничка школа у Цириху, мајор у пензији, научни сарадник у Генералштабу швајцарске војске; jacques.loertscher@vtg.admin.ch

** Овај текст је објављен у швајцарском часопису *Military Power Revue* бр. 1/2011, стр. 15–28 под насловом „Vom SIPOL B über den Armeebereich 2010 zum Zusatzbericht“. Са немачког језика текст је превео мр Здравко Зељковић, пуковник у пензији.

¹ Извештај Савезне владе на седници Савезне скупштине о политици безбедности Швајцарске (SIPOL B 2000) од 07. 06. 1999. године, BBL бр. 38 од 28. 09. 1999. године, стр. 7657–7734.

² Извештај Савезне владе на седници Савезне скупштине о политици безбедности Швајцарске од 23. 06. 2010. године, BBL бр. 30 од 03. 08. 2010. године, стр. 5134.

³ Упореди 06.3471 Интерпелација фракције ФДП Националног већа (Доњег дома швајцарске Савезне скупштине) „Политика безбедности. Развојни корак 2008/2011“ од 03. 10. 2006. године, а сагласно интерпелацији 06.3472 чланице Већа Leumann Helen (Лојман Хелен) од 03. 10. 2006. године.

Савезна влада је одговорила „да парламенту редовно, једном у току мандатног периода, доставља извештај о безбедноснополитичкој стратегији. Даље, влада не намерава да сваки пут саставља нови безбедноснополитички извештај, већ да периодично и обим извештаја прилагоди обиму промена стратегије“. У истом правцу су се кретале две парламентарне иницијативе, које су имале једно друго исходиште.⁴

Савезна влада је на својој седници од 02. 07. 2008. године одлучила да доради безбедноснополитички извештај.

Тада је полазила од тога да извештај буде усвојен између августа и октобра 2009. године. Очекивања од новог безбедноснополитичког извештаја су била велика. Требало је да се претње и безбедносни ризици, као и средства и мере за њихово превазилажење, ставе у центар. Такође, Савезна влада је пошла од тога да стратегију „Безбедност кроз сарадњу“, описану у безбедноснополитичком извештају 2000 (*SIPOL B 2000*), треба задржати.

Требало би извршити и прилагођавања „у опису и процени претњи и опасности“, у приказу међународних безбедноснополитичких структура и у објашњењу како би требало изградити и ангажовати поједине инструментне политике безбедности (спољна политика, војска, заштита становништва, привредна политика, привредно снабдевање земље, безбедност државе и полиција). Коначно, извештај би требало да даљи импулс за изградњу националне безбедносне кооперације и за координацију политике безбедности између односних савезних органа и кантона.⁵

Кроз прибављање стручних мишљења *SIPOL B 2000* би требало да добије широку подршку. Око 45 организација или појединаца, међу њима 11 експерата политике безбедности из других земаља и међународних организација учествовало је у томе – од краја фебруара до краја априла 2009. године. У широкој расправи Савезна влада је видела шансу да дође до „једног обновљеног, проширеног и продубљеног безбедноснополитичког консензуса“. ⁶ Министарство одбране, заштите становништва и спорта (*Ministerium für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport – VBS*) (у даљем тексту Министарство одбране – МО) је 17. јуна 2009. године добило налог од Савезне владе да заједно са кантонима ради на изради извештаја. Први нацрт није могао бити довољно добар па је Савезна влада, 21. 10. 2009. године, одлучила „да МО оквирне вредности за будући правац наступања и основно обликовање три елемента извештаја: безбедносни савез Швајцарске, ангажовање војске у иностранству и даљи развој војске, уз укључивање свих односних министарстава, треба опширније изложити у свом извештају“. ⁷ Савезна влада је 23. јуна 2010. усвојила Безбедноснополитички извештај за 2010. годину.

⁴ Парламентарна иницијатива 05.436, „Нови поступак у програму опремања војске“ од 05. 10. 2005. године и Парламентарна иницијатива 06.447, „Стратегијски извештај као основа за политику безбедности Швајцарске“ од 23. 06. 2006. године.

⁵ Информација за медије МО од 02. 07. 2008. године „Савезна влада је иницирала дораду извештаја о политици безбедности Швајцарске“.

<http://intranet.vbs.admin.ch/intranet/vbs/de/home/intinfo/news/news-detail.19928.nsb.html>

⁶ Информација за медије МО од 18. 02. 2009. године: „Безбедноснополитички извештај 2009 – Саслушавања („Anhörungen“)“ <http://intranet.vbs.admin.ch/intranet/vbs/de/home/intinfo/news/news-detail.25404.nsb.html>.

⁷ Информација за медије МО од 15. 04. 2010. године: „Савезна влада усвојила нацрт новог безбедносно политичког извештаја“ <http://intranet.vbs.admin.ch/intranet/vbs/de/home/intinfo/news/news-detail.32629.nsb.html>.

Сазнања из *SIPOL B*

У протеклих десет година дошло је до померања безбедносполитичких акцената. Она нису битно променила положај Швајцарске са становишта претњи, тако да суштинске промене у досадашњој безбедносполитичкој стратегији Швајцарске и нису биле неопходне. Напротив, важним се сматрало да се оптимизирају постојећи безбедносполитички инструменти, односно њихово узајамно дејство, да би се повећала ефикасност и ефективност. Одредница за то је „Безбедносни савез Швајцарске“, у коме се ради на томе да се побољша, интензивира и институционализује безбедносполитичка сарадња између Савеза, кантона и општина.

Што се тиче будућег опремања војске, у безбедносполитичком извештају се, као резултат њеног даљег развоја, наводи десет оквирних вредности, као и по датке војске идентификоване консеквенце.⁸

Како је на почетку већ поменуто, очекивања од новог безбедносполитичког извештаја била су велика. Претпостављало се да ће се са извештајем разјаснити будући правац „наступања“ војске. Ако се упореде два претходна извештаја⁹ и *SIPOL B 2010*, може се закључити да они, у својим поставкама, не дају битно више значаја војсци. У безбедносполитичком поретку војска је само део безбедносполитичких инструмената, мада најважнији. У том смислу су у *SIPOL B 2010* најситнији детаљи исказа директно вредновани. Рекламирани дефицит у *SIPOL B 2010* у односу на „пречишћене“ задатке војске требало би да буде допуњен једним војним извештајем и да тако *SIPOL B 2010* буде на располагању јавности до политичке расправе.

Војни извештај 2010.

Министарство одбране је, 15. фебруара 2010. године, издало наређење начелнику Генералштаба да изради војни извештај, који је требало да буде завршен до краја августа када би га Савезна влада усвојила. Циљ извештаја је био да информише политику о врсти и начину на који би војска убудуће могла да допринесе реализацији постављених задатака, полазећи од актуелних и предвидивих облика претњи. Такође, требало би се дубље позабавити оквирним условима за постизање успеха. Другим речима, ради се о томе да се оквирне вредности (резултати) из *SIPOL B* конкретизују и да се створи основа за даљи развој војске.

Циљеве војног извештаја МО је дефинисало на следећи начин:

- оријентисаност војске на допринос успесима,
- дефинисање профила резултата, односно захтева упућених војсци,
- предложити начин отклањања недостатака и сачинити предлог мера,

⁸ Извештај Савезне владе на заседању Савезне скупштине о политици безбедности Швајцарске од 23. 06.2010. године, BBL бр. 30 од 03.08.2010. године, стр. 5189.

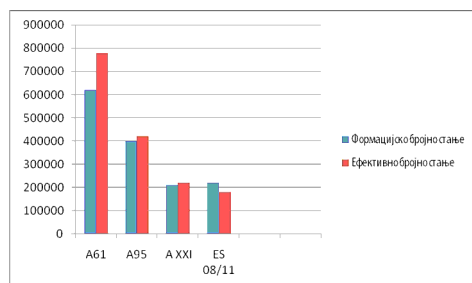
⁹ Швајцарска политика безбедности у променама. Извештај 90 Савезне владе на седници Савезне скупштине о политици безбедности Швајцарске кроз сарадњу. Извештај Савезне владе на седници Савезне скупштине о политици безбедности Швајцарске (*SIPOL B 2000*).

- конкретизовати смернице и оквирне вредности за даљи развој војске из безбедносполитичког извештаја и, по могућности, представити их на временској оси,
- представити хитне мере за одустајања од планираног, и
- приказати финансијске консеквенце.

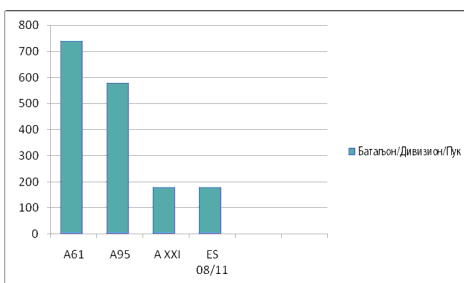
Структура/садржај војног извештаја

Из циља израде војног извештаја, који је одредио МО, настала је и диспозиција, која је, поред прегледа (резиме извештаја) и повода, обухватао и следеће тематске области и садржаје:

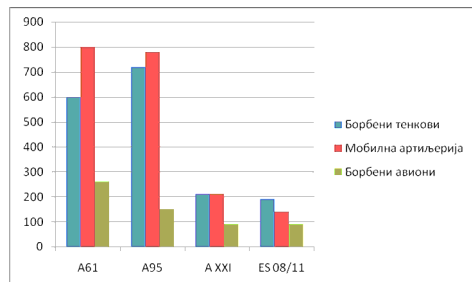
Развој војске: „Да би се знало куда треба да се иде мора се знати одакле се долази“. Ваљало би се на кратко подсетити реформи војске од модела *Војске 61*, преко модела *Војске 95*, модела *Војске XXI*, до *Развојног корака 2008/11* (РК 08/11), са њиховим оквирним вредностима, а такође и финансијским. Велика смањења војске, почев од *Војске 61* (стање 1. јануара 1990), па до модификованог *Развојног корака 2008/11* (са 1. јануаром 2011), изгледала су „драматично“ у погледу персонала, материјалних средстава и финансија. Мора се, такође, узети у обзир да нестанак директне војне претње Западној Европи од стране Варшавског пакта и његов распад, исто тако мора да се „драматично категориче“. Графикони 1–4 те наводе могу потпуно да аргументују.¹⁰



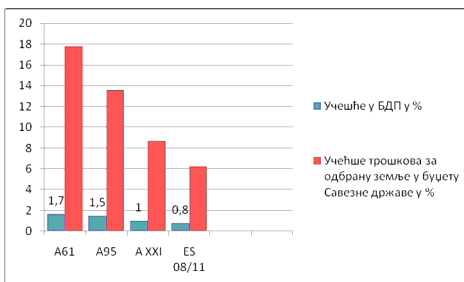
Графикон 1 – Смањење бр. стања припадника војске



Графикон 2 – Смањење броја војних јединица



Графикон 3 – Смањење тешког наоружања



Графикон 4 – Смањење издатака за одбрану земље

¹⁰ Прикази се заснивају на табеларном представљању параметара четири организационе целине у војном извештају (упоређи поглавље 2 – развој војске).

Извештај о стању: Шта ради војска данас и где су њени суштински дефицити? Одговори на та питања требало би да буду садржани у извештају о стању војске. Са знања се сливају у појединачне области,¹¹ у листе мера, које морају бити реализоване до 2013. године. Оне обухватају и хитне мере (*Sofortmassnahmen – SOMA*) и одрицања. Одрицања се, пре свега, односе на прекобројне и застареле системе, који су због уштеде погонских средстава стављени ван употребе, делимично и пре времена. У главним областима те мере се подударају са оним које су још у пролеће 2009. године наведене у извештају *Изазови војске (Herausforderungen der Armee)*,¹² названим још и *Листа недостатака (Mängelliste)*. Извештај о стању војске потребно је сагледавати у вези са скупштинским предлогом број 09.4332 посланика *Gutzwiller* и број 09.4333 SR посланика *Schwaller* од 11. 12. 2009. године: „Деловање уместо јадиковања: недостатке војске коначно отклонити“, што је требало да буде одговор на то.

Претње, опасности и консеквенце по војску: Било је потребно указати на претње и опасности за Швајцарску, као и њену рањивост и на основу тога извести могуће задатке војске и консеквенце по војску у утврђеним оквирним вредностима. Изведени закључци у војном извештају су бројним нитима повезани са безбедноснополитичким извештајем и конкретизују претње и опасности, у оквиру којих војска мора бити способна да постигне успехе. Те области су:

- природно и цивилизацијски условљене катастрофе,
- догађаји у иностранству са последицама по Швајцарску,
- принуда или притисак, и
- одбрана од војног напада.

Могући задаци војске су у војном извештају описани одредницама: штитити, помагати и борити се.

Профил послова војске: Из претња и опасности проистекли задаци за војску били су конкретизовани и преточени у будући профил послова војске. То је, пак, указало на примењива средства у конкретним задацима, временским претпоставкама и могућностима адекватне употребе (за то упоредити преглед бр. 5. Профил послова).

Војска XXI није познавала профил послова те врсте. Профил послова који се развио у оквиру *Развојног корака 2008/11* није давао никакве податке о бројном стању војске за задржавање постојећих и даљи развој одбрамбених компетенција. Ново је и то да војска мора да буде способна „и у стању“ да цивилним властима у ванредним догађајима стави на располагање до 35.000 својих припадника.

Профил послова у принципу се односи на нормално стање. То значи да војска мора да буде у стању да обавља различите послове истовремено и паралелно са онима у оквиру редовног плана. Потребно је узети у обзир ограничење да је подршка цивилним властима у обезбеђивању конференција и објеката, са до 8.000 припадника војске, могуће само ако је војска са тим благовремено упозната и ако је то интегрисано у план задатака војске. Подршка цивилним властима, у ванредним догађајима са до 35.000 војника, захтева делимичну мобилизацију.

¹¹ Доктрина, војна организација и милицијски састав војске, обука, наоружање и опрема, логистика, кадрови, финансије, инфраструктура, подршка руководству и еколошки оквирни услови.

¹² Тај извештај, у ствари, има своје корене у извештају „Преиспитивање постављених циљева. Извештај Савезне владе на седници Савезне скупштине о војсци, сходно члану 1496 Закона о војсци“ од 13. 02. 2008. године.

Основни модел војске: Постојећи задаци описују се полазећи од основних одредница, као што су: неутралност, милицијски систем војске, дужност служења војне обавезе, друштвени развитак и ресурси. Осим тога, они обухватају очување и даљи развој суштинских надлежности одбране, подршку цивилним властима, као и подршку миру. Основна размишљања о реализацији тих активности на земљи, у ваздушном простору, односно подршци руководству и логистици, као и подршка миру и ангажовање у мисијама у иностранству биће детаљније образложена.

Доста простора заузимају и размишљања о могућностима финансијских уштеда, како би се у средњерочном периоду могле обезбедити неопходне инвестиције.

Тематика „*Durchdiener*“: (војници који своју војну обавезу извршавају у „једном комаду“, без прекида). Већи удео војника „*Durchdiener*“, од данашњих 15% једног регрутског годишта имало би за војску значајне предности, посебно у односу на борбену готовост, али и велике недостатке, као што је нпр. питање командног кадра у „*Durchdiener*“ саставима као проблем њихове „запослености“ у време када нису на служби. Уставност повећања удела војника „*Durchdiener*“ истражио је и у свом стручном правном мишљењу¹³ образложио проф. Рајнер Швајцер.

Даљи развој војске: У последњем поглављу војног извештаја говори се о даљем развоју војске. Основно је било да се задржи оно што је издржало пробу времена. Недостаци приказани у извештају о стању и одговарајуће мере за њихово отклањање били су основа за формулисање оквирних вредности за даљи развој војске.

Војни извештај из стручног угла

Постизање циља

Војни извештај наспрам слике о војсци. Ставови дате о војсци у *SIPOL B 2010* требало је конкретизовати пре него што је Савезна влада извештај усвојила. Зато је дошло до тога да је по захтеву Савезне владе *SIPOL B 2010* морао у појединим деловима више пута бити коригован, односно прошириван.

Са политичке стране, поред осталог, тражено је да се у војном извештају прикажу варијанте будућег развоја војске. Такође, годишње издатке требало би да одређује једна „модерна армија жеља“. Партизанска војска је на самом почетку одбачена као нереалан модел војске за Швајцарску. Насупрот томе, од почетка се размишљало о другим моделима војске и о томе на шта ставити тежиште: на одбрану или на подршку цивилним властима, као и о горњој граници годишњих издатака. Нацрт војног извештаја о којем се први пут расправљало на седници Савезне владе 23. јуна 2010. године, за основну полазну варијанту узео је модел са оптималним учинком уз бројно стање од 95.000 припадника војске и из тога изведене четири варијанте. Војни извештај је морао да се доради у више корака. Савезна влада је, поред осталог, желела свеобухватнију процену и опис ангажовања војника „*Durchdiener*“ у иностранству. Првобитних пет модела коначно је редуковано на један основни модел, за које је Саве-

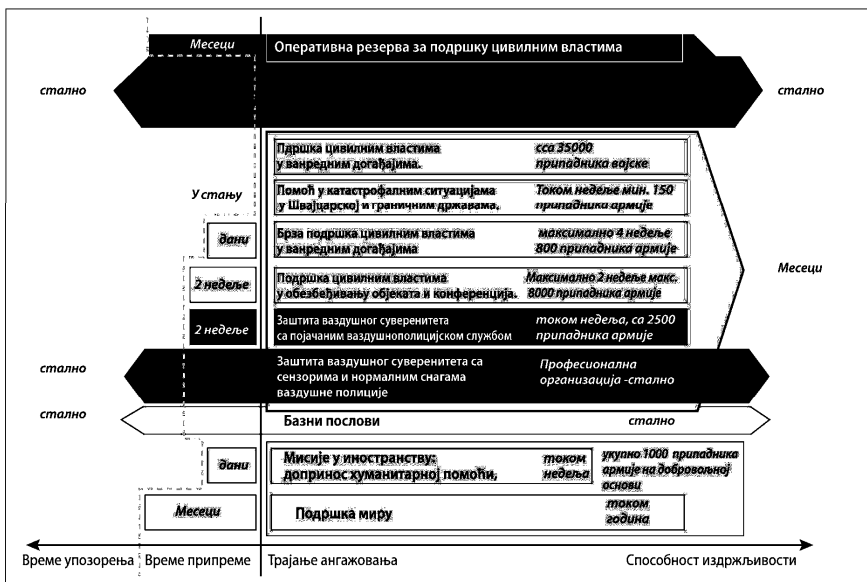
¹³ У вези са Војском XXI, уставност модела војника „*Durchdiener*“ изнео је у стручном правном мишљењу и професор Дитрих Шиндлер, 14. 04. 1999. године.

зна влада утврдила оквирне вредности: формацијско бројно стање од 80.000 војника и годишњој горњој граници издатака од 4,4 милијарде франака (рачунајући и могућа поскупљења). Усвајањем војног извештаја од стране Савезне владе 1. октобра 2010. године постигнут је циљ, мада доста обилазним путевима.

Горња граница издатака коју је утврдила Савезна влада као „крст распећа“

Одувек је било јасно да профил послова у војном извештају и горња граница издатака, коју је утврдила Савезна влада, није могуће у потпуности остварити. Да би се обезбедило средњерочно финансирање неопходних инвестиција потребно је предузети ригорозне мере штедње. То је морало да буде јасно Савезној влади још када је одлучивала о авансу. У одељку 6.5 Војног извештаја приказано је једанаест сектора, у којима би се могле очекивати уштеде. Могуће мере штедње иду веома далеко, чак је и замена дела флотиле „Тигар“¹⁴ под знаком питања. Да би могла да донесе одлуке Савезна влада је наложила МО да изради дубљу анализу, да конкретизује могућности уштеда и да јој тај извештај што пре достави.

Могућности уштеда условиће редуковање профила задатака војске. Јасно је да ће бити потребно наћи избалансиран однос између профила послова војске и издатака за динамичне војно-политичке процесе. Нажалост, опет су као полазиште безбедносно-политичких размишљања изабране финансије, а не резултати који се од војске очекују.



Слика 5 – Профил послова војске према Војном извештају

¹⁴ За занављање дела флотиле „Тигар“ Савезна влада се начелно заузела на својој седници, од 25. 8. 2010. године, али је то из финансијских разлога померено за другу половину текуће деценије.

„Јабукa раздора“ – формацијски састав

Војска XXI се, применом реформског развојног корака *РК 08/11*, дефинитивно не може попунити, због различитих узрока, почевши од официјерског кадра, који већ дуже време не може бити обезбеђен у складу са формацијским стањем. То има за последицу, пре свега, недовољан прилив подмлатка у штабове. Уз то, мора се признати да су у оквиру *РК 08/11* у штабовима направљене „грешке у дизајну“ – штабови су превелики! У последње две године, од када је укинут испит савести и установљен прелазак у цивилно служење знатно је отежана попуна војске, а средњерочне демографске прогнозе још више усложњавају ту проблематику.

С друге стране, садашње високо формацијско, односно ефективно бројно стање, генерише превише дана службе, а тиме и велике издатке. Због тога се, пре или касније, војска мора смањивати, како по формацијама, тако и по броју и величини штабова. Политичке партије су о томе имале потпуно супротне ставове.

Формација од 80.000 припадника војске (без регрутног годишта), које је утврдила Савезна влада као оквирну вредност, за једне је „сувише мала“, а за друге „још увек превелика и прескупа“. Дискусија о формацијској величини војске је дуго била непродуктивна, јер се политика није могла сагласити око тога које резултате од војске очекује и шта је од ресурса спремна да јој стави на располагање.

Одржавање и даљи развој суштинских компетенција одбране

У данашњој Европи испреплетеној тесним политичким и привредним интеграцијама вероватноћа да ће се од војске у догледно време захтевати одбрана од војног напада је веома мала.

Ипак, одржавање кључних компетенција одбране је неопходно потребно како војска не би изгубила сваку способност одбране од оружаног напада. Али, то схватање, на основу за то потребних система у набавци и употреби, веома је скупо и, с обзиром на ограничена средства, може бити схваћено као квази „страст за штедњом“. Зато се поставља питање: које „празнине“ у способностима се могу прихватити и даље, која је то граница испод које, када један систем падне, не може то више да се правда, јер више не постоји нити ефективност нити „повратак ка инвестицији“. Ако, пак, постоји могућност, неопходно је да се даље тежи развоју суштинских компетенција одбране. То даље захтева сукцесивне инвестиције у наоружање и опрему којима се плафони издатака брзо пробијају.

Одржавање и даљи развој суштинских компетенција одбране тесно су повезани са заменом дела флотиле „Тигар“. Воља Савезне владе за то постоји, али финансије су сада, као и пре, нејасне. Оквирна финансијска средства, наведена у Војном извештају, у износу од 4,4 милијарде швајцарских франака, не могу да се обезбеде из текућег буџета. Савезна влада је зато издала налог Министарству одбране и Министарству финансија да, до краја 2011. године, нађу алтернативне финансијске могућности. Да ли ће 9. марта скупштински предлог¹⁵ безбедноснополитичке комисије Националног већа (Доњег дома Савезног парламента Швајцарске) за брзу набавку борбених авиона пре 2015. године моћи да обезбеди бољу полазну позицију брзо ће се видети.

¹⁵ 10.3889 – Скупштински предлог Безбедноснополитичке комисије Националног већа (Доњег дома Савезне скупштине Швајцарске) – „Набавка борбених авиона“, од 08. 11. 2010. године.

Подршка цивилним властима

Према *SIPOL B 2010* подршка цивилним властима представља тежишни задатак војске. Обезбеђивање готовости и могући задаци у домену „заштитити“ и „помогати“ захтева високо упоредно ангажовање снага, наравно, у зависности од ситуације и на дуже време. Ако би се, због неопходне смене, после максималних четири месеца ангажовања – из привредних и друштвених разлога, као и на основу искустава страних оружаних снага – морао да буде изведен закључак, онда би се граница формацијског броја припадника војске брзо померила нагоре. Кантони би се, у зависности од ситуације, пре свега у односу на способност издржљивости, са средствима која им стоје на располагању, брзо преоптеретили и били би упућени на помоћ војске. Војска би у ванредним догађајима могла подржати цивилне власти са бројем до 35.000 својих припадника.¹⁶ Постојање војске милицијског типа чини једну такву „резерву“ могућом.

Каталог могућих послова војске у корист цивилних власти – примарна подручја заштите и помоћи – обиман је, као што се види из табеле 1.¹⁷ Што се тиче смањења издатака за активности војске по основу дана службе решење се мора пронаћи у оквиру модела обуке и службе, која би финансирање војске учинила могућим.

Извођење исказа у Војном извештају о претњама, опасностима и последицама по војску, о профилу задатака и основног модела војске биле су подржане, што је и логично, док су оквирне вредности Савезне владе делимично доведене у питање. Ово представља суштинску тековину војног извештаја. Задаци никада до тада нису тако детаљно представљени, с обзиром на снаге за реализацију, временске односе за припрему и извршење задатака. Тиме профил задатака по себи и за себе представља једну добру основу за средњерочно планирање у војсци. Оквирне вредности Савезне владе условљавају и смањење портофолија непокретности. Концепт стационирања војске биће израђен у оквиру интегралног концепта у војном извештају према економским критеријумима. Последица ће бити регионално политичко „натезање конопца“ да би се избегла, односно умањила претња од губитка радних места.

Табела 1 – Каталог могућих послова – задатака војске

	Могући задаци војске	Време/трајање
Заштита	- Очување суверенитета ваздушног простора - Допринос предупређивању и способности раног упозорења обавештајне службе - Заштита мреже војних веза	стално
	- Мобилност, задаци транспорта на земљи и у ваздушном простору - Заштита и обезбеђење људи, простора и објеката - Изградња руководства отпорног на кризе - Извиђање из ваздушног простора - Употреба специјалних снага или специјалиста - Заштита сопствене информатичке инфраструктуре	у току сати/дана током недеља/месеци

¹⁶ За то је потребно развити одговарајући (позиварски) систем мобилизације.

¹⁷ Упореди Војни извештај, одељак 4.4 – „Рањивост и успеси војске“.

Помоћ	- Трагање и спасавање, помоћ у катастрофама	одмах, у току неколико сати, током дана
	- Припрема информационих и комуникационих средстава - Изградња привремене инфраструктуре - Расдела добара - Праћење, извиђање, евакуација из ваздушног простора - Проналажење и анализирање радиоактивних, хемијских или бактериолошких средстава, као и сузбијање зараза, укључујући и асанацију терена - Подршка цивилне санитетске службе - Откоманда специјалиста за помоћ у катастрофама ваздушним или копненим транспортним средствима - Ангажовање дела мировног састава са појединим личностима, малих детањмана или контингената - Подршка у пружању хуманитарне помоћи	у току неколико сати/дана седмица/месеци
Борба	- Очување и даљи развој суштинских компетенција одбране - Употреба делова одбрамбеног језгра као оперативне резерве - Употреба специјалних снага	стално
	- Стварање подмлатка са пуном одбрамбеном способношћу	године

Ако се узме у обзир да код ангажованих састава, такође и оних за извршавање задатака подршке, постоје знатне материјалне празнине, као нпр. код оклопних возила, која морају бити попуњена погонским горивом, онда финансирање војске постаје квадратура круга, сем ако се политика жели показати спремном да поново више инвестира у безбедност земље, а самим тим и у војску као стратешку резерву.

Начин категорисања вредности Војног извештаја

Као што смо већ поменули, израда Војног извештаја није ишла без проблема, као што се раније представљало. Али, када га је Савезна влада усвојила 01. 10. 2010. године, појавиле су се многобројне критике са најразличитијих страна. Томе је сигурно допринело много неразумљивих одредница оквирних вредности Савезне владе што се тиче формацијског бројног стања од 80.000 припадника војске, као и горње границе издатака од 4,4 милијарде франака. Дугачку листу могућих мера штедње у војсци сада је потребно додатно верификовати и конкретизовати, а да притом поверење у војску не буде доведено у питање. Војни извештај са својим исказима представља, међутим, само први корак на путу даљег развоја војске. Прво ће се, до краја 2011. године, сачинити концепти за будућу изградњу војске.

Из стручног угла Војни извештај је, пре свега, постигао једно: покренута је дискусија о будућности политике безбедности уопште и о војсци посебно. Чини се да позиције политичких партија још нису усаглашене. Међутим, можемо се надати да ће рационалном политичком расправом Војни извештај довести до релаксације напетости по питању безбедноснополитичких интереса.

Допуна Војног извештаја 2010

Безбедноснополитичка комисија Националног већа швајцарског парламента (*Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates – SiK-S*) на седници од 18. 11. 2010. године први пут је разматрала Војни извештај. Замерке Војном извештају (за све варијанте) односиле су се, пре свега, на недостатке код: формацијског бројног стања, профила послова и издатака за потпуно опремање и наоружање састава, као и недостатка доктрине. Комисија је у закључку наложила да МО, до 1. априла 2011. године, изради допунски извештај који би требало да понуди одговоре на нека отворена питања.

Налог Безбедноснополитичке комисије (*SiK-S*) МО гласи:

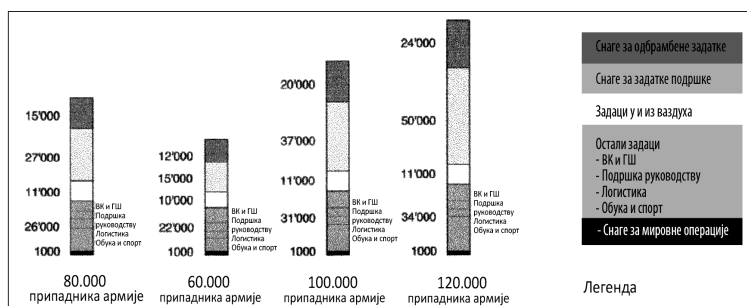
„МО је дужно да до 1. априла 2011. године, у додатном извештају, објасни следеће:

- испитати варијанте формацијског бројног стања од 60.000, 80.000, 100.000 и 120.000 припадника војске,
- образложити формацију наоружања и опреме и профил послова војске према варијантама, укључујући и могуће приоритете ангажовања војске,
- израчунати трошкове војске са пуном опремом и наоружањем за те варијанте (трошкове инвестиција и функционисања). Потребно је сачувати складан однос између профила задатака, величине војске и финансија,
- утврдити доктрину војске у њеним главним тачкама,
- објаснити како да се Швајцарска укључи у међународну безбедносну архитектуру.

За све варијанте потребно је поднети одговарајуће нацрте одлуке Савеза (државе)“.

Два дела налога „Безбедносна архитектура и одлуке Савеза“ саставио је генерални секретаријат МО и то су прилози извештаја.

Иако се у првом тренутку чинило да је задатак преобиман и да се има мало времена на располагању, извештај је ипак правовремено састављен. Чинило се да је он добра основа за политичку расправу о Војном извештају. Упркос томе, он је показао зависности од формацијског бројног стања, задатака војске и, с тим у вези, годишњих издатака. За политику је у суштини важно да оквирне вредности Савезне владе, наведене у Војном извештају, може да уврсти у своју концепцију. Коначно, потребно је размислити о томе да допунски извештај не би смео да задира у друге извештаје који се налазе у изради: извештај Савезне владе о могућим уштедама и концепти за Војни извештај. У том смислу потребно је стриктно држати одвојено налог Савезне владе и допунски извештај Војном извештају.



Слика 6 – Структура бројног стања војске у појединим варијантама¹⁸

¹⁸ Упореди Војни извештај, одељак 4.4. – „Рањивост и успеси војске“.

Израду додатног извештаја пратили су спољни представници политике, привреде, високих и стручних школа, војних организација, и др. у једном саветодавном телу експерата и преко интерних и екстерних војних стручњака у *Think Tank* групама. Обе те заједнице – екстерна и интерна стоје на располагању за даљу израду извештаја (могућности уштеде и концепти за војни извештај).

Израда варијанти и усвајање

Варијанте се „равнају“ према *SIPOL B 2010* и Војном извештају о највероватнијим претњама и са тежиштем на пословима у корист цивилних власти. Даље се следио основни принцип да се за све варијанте прикажу потребна финансијска средства како би се видела одступања у финансијама. Тај плафон у Војном извештају износи максимално 4,4 милијарде франака и неће се даље доводити у питање.

Да би резултати у додатном извештају били јасни и накнадно проверљиви, описане су односне претпоставке појединих варијанти у извештају и детаљно објашњени њихови битни аспекти.

Полазна тачка за преиспитивања била је претпоставка да, нпр. код ангажовања снага на одбрамбеним задацима, оне истовремено морају бити у стању да обаве послове у корист цивилних власти. У случају нужде, свакако уз одређена ограничења, снаге ангажоване на задацима пружања подршке у заштити земље и људи морају да буду спремне да се преусмере на одбрану земље и обрнуто.

Да би се читаоцу олакшао преглед и поређење појединачних варијанти, као полазна варијанта изабрана је она са формацијским бројним стањем од 80.000 припадника војске. У односу на профил послова и састав војске она одговара основном моделу који је пресликан у Војном извештају, са изузетком да се, уместо претходно утврђених годишњих издатака у горњој граници од 4,4 милијарди франака, референтној варијанти додају обрачунати додатни трошкови на основни модел. У представљању суштинских параметара појединих варијанти назначена су одступања од полазне варијанте.

У главним цртама изводе се следећа важни ставови и објашњавајућа упутства:

– Модел обрачуна расхода

Процена расхода¹⁹ заснована је на „модулу блокова“. Они одговарају отприлике батаљонима и дивизионима. Један елемент модула је најмањи плански елемент, који својим деловањем може да доприноси укупном систему. Он је истовремено носилац трошкова и планска јединица за инвестиционо планирање.

– Финансије

Сходно налогу Безбедноснополитичке комисије Националног већа Савезног парламента МО, за сваку варијанту је потребно утврдити трошкове, како за укупно наоружање, опрему и инвестиције, тако и за нормално функционисање војске. Годишњи издаци обухватају финансирање функционисања војске према конфигурацији 2020, замену и занављање система и других потреба од 2020. године (без замене авиона F/A-18), као и додатне трошкове у области некретнина на основу накнадних потреба при довођењу у исправно стање и испуњењу законских прописа.

¹⁹ Издаци су финансијски ефективни расходи, укључујући и инвестиције.

За комплетирање опреме и наоружања неопходним системима (укључујући и занављање дела флотиле „Тигар“ и некретнина) до 2020. потребно је подстицајно финансирање.

– Замена дела флотиле „Тигар“

Мишљење је да ће се замена дела флотиле „Тигар“ реализовати у свим односним варијантама и да ће захтевати додатне инвестиције од 5 милијарди франака (узети их у обзир у подстицајном финансирању).

– Регрутно годиште

Регрутно годиште није део формацијског састава војске.

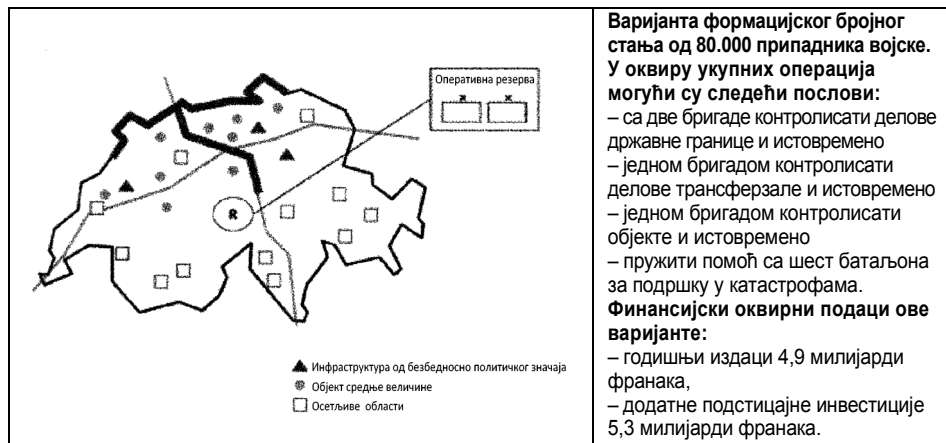
– Пуна опрема и наоружање састава

Пуна опрема и наоружање снага за одбрамбене задатке и за снаге за подршку цивилним властима различито је дефинисана:

– *материјална опрема снага за одбрамбене задатке* је бројчано одређена, тако да су трупе, према правилнику „Организацији већих трупних јединица и формација“ (*Organisation der Truppenkörper und Formationen – OTF*),²⁰ у потпуности опремљене и неће накнадно добити никаква додатна материјална средства за обуку,

– *код снага за подршку цивилним властима* материјална опремљеност обухвата материјална средства према организацији већих трупних јединица и формација (OTF) и за обуку и за текућу резерву.²¹

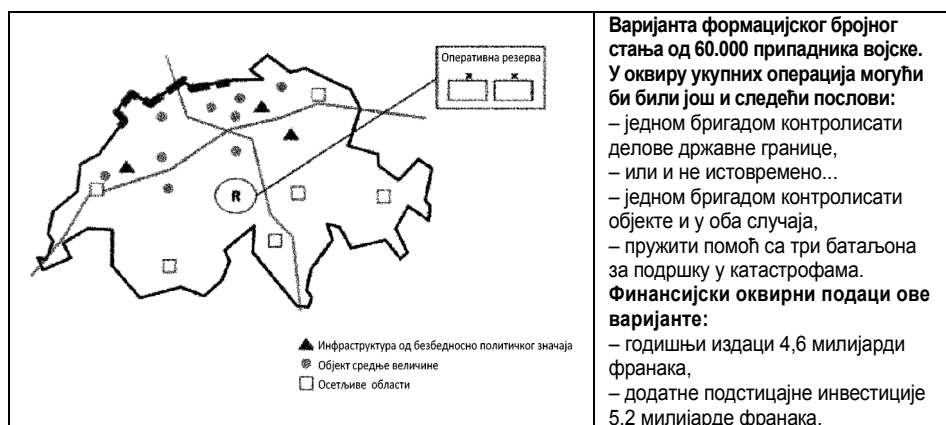
– *у варијанти формацијског бројног стања од 120.000 припадника војске*, друга смена располаже снагама за подршку цивилним властима, али без сопствених оклопних возила која морају да преузму од претходно ангажованих снага.



Слика 7 – Пример могућности варијанте формацијског бројног стања од 80.000 припадника војске²²

²⁰ Организација већих трупних јединица (од баталјона-дивизиона-ескадриле на више) и формација садржи опис груписања формацијског састава, опреме и наоружања.

²¹ Текућа резерва ствара основу за осигурање захтеване расположивости материјалних средстава за војску док системи/грађевинске групе у логистичком процесу не буду повезане.



Слика 8 – Пример могућности варијанте формацијског бројног стања од 60.000 припадника војске

– Основни задаци

Основни задаци обухватају читав спектар: основни задатак војске и војног руководства је стално одржавање готовости (примарно готовости руководства) и функционисања (пре свега војног ваздухопловства, војне безбедности, логистике, подршке руководству, сајбер одбране и основне обуке) и послова за трећу страну.

– Велики састави, трупне јединице и руководећа структура

Налогом Безбедноснополитичке комисије (SiK-S) Националног већа МО захтевано је организацијско-формацијско груписање војске у свакој појединачној варијанти. На основу расположивог времена и могуће дубине истраживања, а да би се избегло прејудуцирање израде концепта извештаја за војску до краја 2011. године, наводиће се само количина опреме и наоружања састава. Она показује у којим оквирима ће се кретати бројчана величина састава и већих трупних јединица.

Велики састави са припадајућим наоружањем и опремом нуде само могуће решење за (пр)оцену руководећих структура. У концептима, који су у раду, потребно је испитати њихову ваљаност.

Битни аспекти појединих варијанти

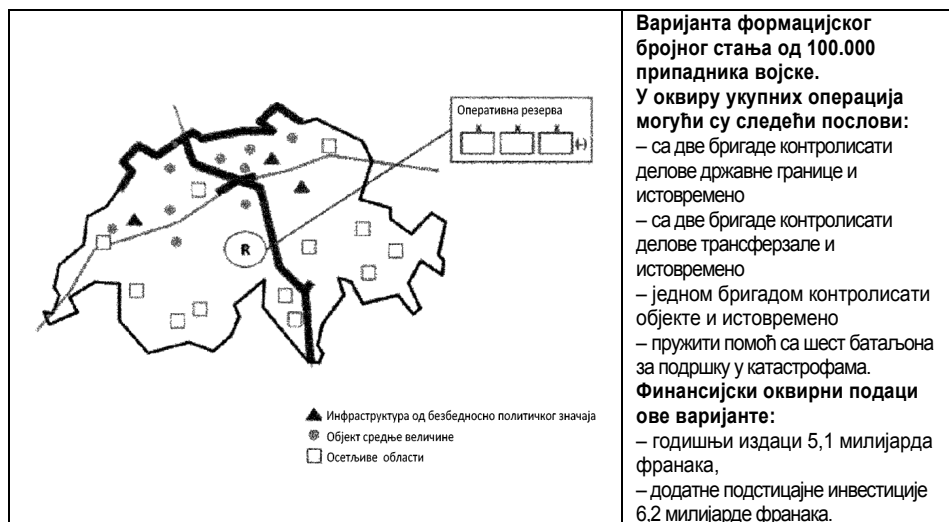
Појединачне варијанте увек су описане према истом обрасцу:

- профил послова (расподела формацијског бројног стања на појединачне области),
- могућности за извршење задатака (подела на одбрану и подршку цивилним властима),

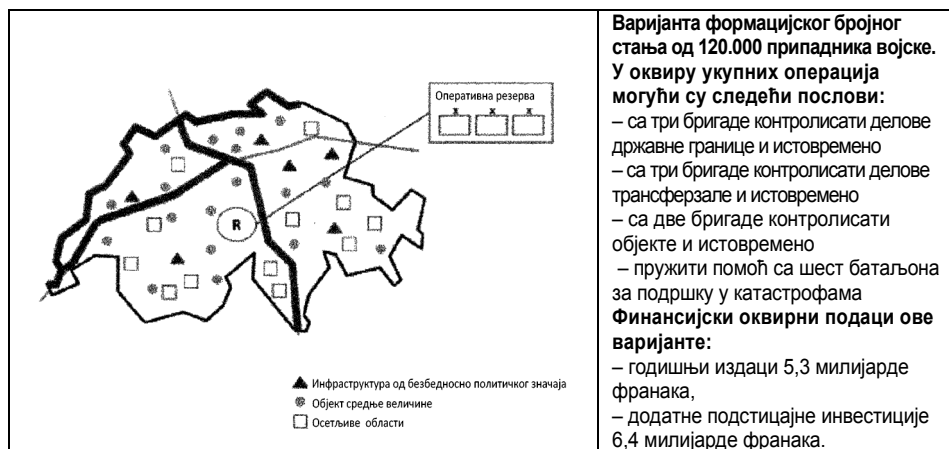
²² Инфраструктура од безбедноснополитичког значаја: објекти као што су, на пример, атомска центра у Gösgen-у, установе за привредно снабдевање земље, итд. Објекти средње величине су: на пример, железничка чворишта, велика електроенергетска постројења, трафо-станице, радио-предајници, итд. Области погођене катастрофом: батаљон за помоћ у катастрофама може да покрије две географски одвојене области погођене катастрофом (домен „спасавање“: око три веће разорене зграде; домен „спасавање у пожару“ нпр. један резервоар са горивом).

- системи и опрема и наоружање – подела на одбрану и подршку цивилним властима,
- количина опреме и наоружања састава – подела према величини састава и већих трупних јединица,
- издаци по варијантама (разврстани по годишњим издацима и подстицајним инвестицијама).

Варијанта формацијског бројног стања од 80.000 припадника војске детаљно је описана. Како су у њој детаљно описане најбитније ствари то се односи, без одговарајућих специфичних указивања, и на остале варијанте и неће се више помињати.



Слика 9 – Пример могућности варијанте формацијског бројног стања од 100.000 припадника војске



Слика 10 – Пример могућности варијанте формацијског бројног стања од 120.000 припадника војске

Могућности подршке цивилним властима

Могућности подршке цивилним властима су у извештају, ради очигледнијег представљања, описане и илустроване бројним примерима. Прегледи 8–11 приказују послове у појединим варијантама у контроли границе земље, трансверзала и објеката, као и послове подршке батаљона за помоћ при катастрофама (све снаге су истовремено ангажоване) и оперативне резерве која стоји на располагању. Подстицајне инвестиције које су приказане у оквирним подацима варијанте углавном се односе на замену дела флотиле „Тигар“ и набавку оклопних возила за пешадију.

Оцена

Четири горња прегледа нуде представу о томе шта би било могуће урадити – у зависности од формацијског броја војника – у оквиру подршке цивилним властима, а да би се за то истовремено ангажовале све расположиве снаге. Те задатке потребно је сагледати и у корелацији са наведеним финансијским оквирима. Лако је уочити да се мало повећање годишњих издатака битно одражава на могућности војске. Свакако, потребно је узети у обзир и подстицајне инвестиције за комплетирање опреме и наоружања (укључујући занављање дела флотиле „Тигар“) до 2020. године.

Редукција формацијског бројног стања на 80.000 припадника војске има за последицу једну другу димензију постизања ефеката. Формацијско бројно стање од 100.000 и 120.000 припадника војске, у оквиру подршке цивилним властима, омогућава како веће ефекте у односу на надзор и заштиту, тако и већу издржљивост. Све заједно узевши, то генерише знатно већу слободу политичке расправе. Војска са формацијским бројем од 100.000 припадника војске, добро наоружана и обучена, на основу сазнања из допунског извештаја, могла би да представља добро и ефикасно решење.

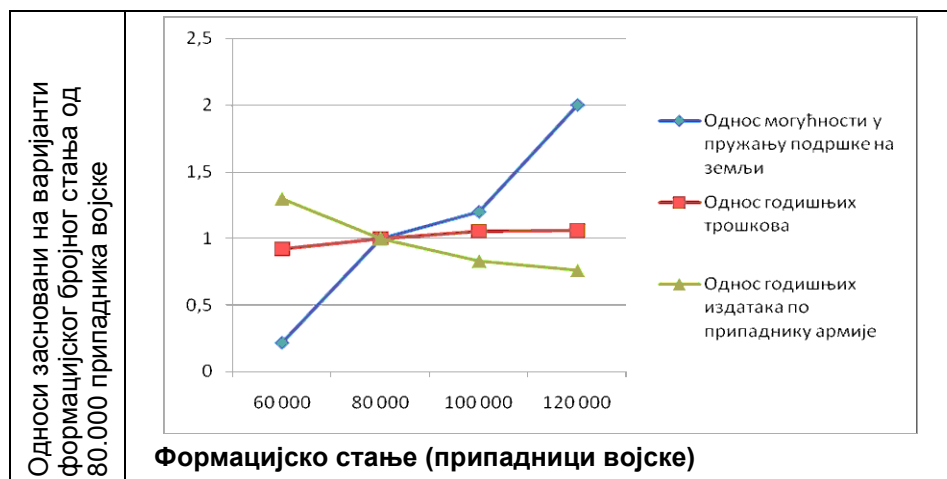
Што се тиче персоналне попуне, у варијанта формацијског бројног стања од 60.000 припадника војске, узимајући у обзир веће учешће војника „*Durchdiener*“, полази се од једног принципијелно другачијег концепта. С обзиром на то да ти војници после одслужења војне обавезе не улазе у WK-систем (систем курсева понављања), њихов удео у регрутном годишту мора да буде довољно висок, како би војници WK-система могли довољно дуго да обављају војну службу, како би осигурали уговорни војнополицијски WK-систем. Формацијско бројно стање од 60.000 припадника војске неминовно изискује учешће тих војника од најмање 30%. Сасвим је друго питање како би се то остварило. Уз то, намећу се и питања као што су: „*Durchdiener*“ старешински кадра као и „запослености“ тих војника током трајања њихове службе.

Приказ односа варијанти с обзиром на: могућности учинка²³ у корист цивилних власти у пружању помоћи на копну (контрола објеката, трансверзала и делова границе земље), уз истовремену употребу свих снага,²⁴ односа према годишњим изда-

²³ Бројчана база. Додатни извештај Војном извештају 2010. Додатак 5.

²⁴ Без оперативне резерве.

цима и годишњим трошковима по припаднику војске, других варијанти према варијанти формацијског бројног стања од 80.000 припадника војске види се на следећем графикану.



Графикон 11 – Могућности у пружању подршке ангажовањем на копну, годишњи издаци и годишњи трошкови по припаднику војске у односу на варијанту формацијског бројног стања од 80.000 припадника војске

Графикон 11 показује колико ефективне могућности зависе од формацијског бројног стања, при сразмерно малој разлици у висини годишњих издатака. Разлика годишњих издатака између формацијског бројног стања од 60.000 и 120.000 припадника војске износи само 15%. Као (об)рачунска мера за ефикасност војске као безбедносполитичког инструмента може да се узме однос годишњих трошкова по припаднику војске. У варијанти формацијског бројног стања од 60.000 припадника војске добија се лош однос – скуп војници са малим укупним ефектом, а с тим и неповољно повратно дејство на инвестиције. Разлог томе су основни издаци, настали практично независно од бројног стања–трошкови узроковани самим постојањем војске.

Шта може да се уради у варијанти формацијског бројног стања од 60.000 припадника војске је очигледно. Такође је јасно да је она скупа и да има низ недостатака. Не би смело, ни у интересу политике, ни у интересу пореских обвезника, за толико пуно новца да се добије тако мало. На другом крају спектра постоји варијанта од 120.000 припадника војске, која додуше кошта више, али је и способнија да пружи више, а самим тим и пријемчивија с обзиром на издатке, али политички теже остварива.

Овај приказ се чини поједностављеним, али се при оцени варијанти показао добрим.

Вредновање варијанти

Појединачне варијанте вредноване су према следећим критеријумима:

– Реализација /слобода политичког деловања

Обим и квалитет послова које је потребно обавити, као и способност реаговања и издржљивости. Ти фактори имају директан утицај на степен слободе политичког деловања.

– Издаци

Годишњи издаци.

– Ефикасност

Показује однос издатака у односу на резултат.

– Повезаност војске и становништва

Повезивање на основу дужине боравка у војсци. Синергијско коришћење кадрова у војсци и привреди.

– Милицијска војска/војно право и кадровски подмладак/ефективност обуке

Одржавање милицијског система, допринос/коришћење цивилних компетенција у војсци, обезбеђење повратног утицаја на инвестиције у кадар у војсци од основног ка вишем степену обуке, осигурање кадровског подмлатка. Одржавање основног нивоа готовости. Стицање искуства у руковођењу кадрова свих нивоа.

– Способност даљег развоја

Способност прилагођавања на измењене ризике и претње.

Оцена допунског извештаја SiK-S

Ако се на почетку на додатни извештај гледало више као на „нуžno зло“ онда је његова израда, за релативно кратко време, допринела драгоценим сазнањима у области одбране и војног планирања. Та сазнања могла би даље да утичу на израду извештаја „Могућности уштеде“ и концепата за војни извештај. Приметно је да се ту ради о томе да се израде оствариви планови на основу оквирних вредности Савезне владе, уколико парламент не изврши њихове измене.

Допунским извештајем пружају се основе за политичке дискусије и одлуке. Надајмо се да политика неће одређивати само бројчану величину војске, него да ће је примерено ресурсима димензионирати. Узимајући у обзир чињеницу да је задатак војске данас битно другачији, ипак би она и даље требало да ствара добре претпоставке за очување благостања у Швајцарској.

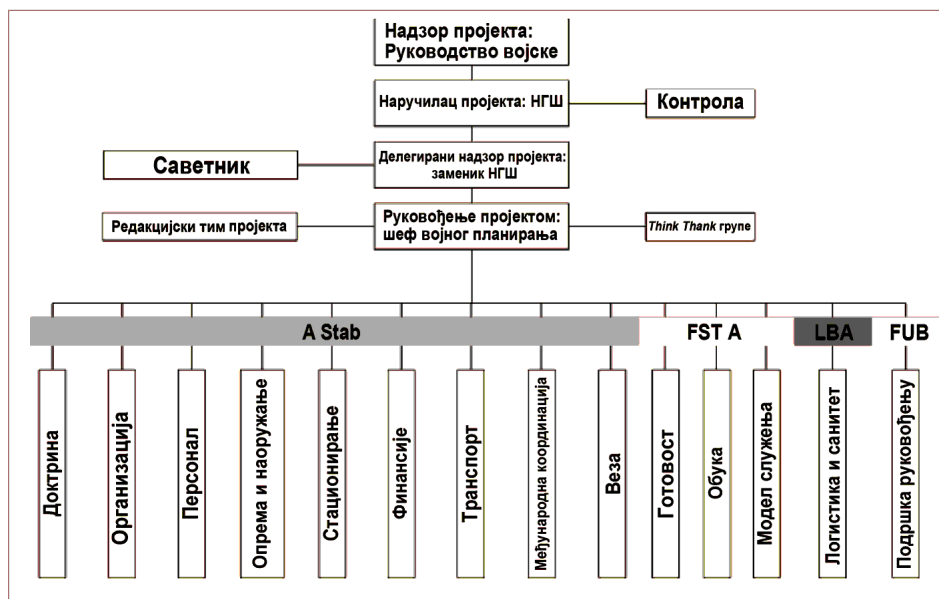
Како ићи даље?

Извештај о могућностима штедње

После допунског извештаја, према поглављу 6.5 Војног извештаја, следи извештај о могућностима штедње. Као прилог томе, МО је, 03. 11. 2010. године, сугерисао да то буде област одбране, док се до краја месеца не уради Извештај о хитним мерама (*Sofortmassnahmen – SOMA*). Ту се ради, с једне стране, о превременом пензионисању од 2011. године, а, с друге стране, о заустављању или редуковању усвојених планова, као и о одустајању од инвестиција код већ одобрених кредита у области непокретности.

Чак и ако SOMA покаже могућности уштеда, мора бити јасно да оне по правилу постају видљиве са задршком. Одустајања од будућих способности и набавки не представља уштеде за овде и сада, које би биле врло потребне, како би дошло до растерећења. С друге стране, одустајањем се отварају „пукотине“ у способности, које можда и могу да се премосте евентуалним краткотрајним импровизацијама и тек би касније могле бити „затворене“ новим инвестицијама.

Табела 2 – *Пројектна организација за израду извештаја о могућностима уштеда и концепата за војни извештај*



У извештају о могућим уштедама, следеће мере, односно области потребно је истражити, с једне стране на основу потенцијала уштеде, а с друге на основу њиховог утицаја на профил послова (задатака):

1. одустајање од пуног опремања састава за подршку цивилним властима,
2. стандард наоружања, технолошки ниво,
3. одустајање од нараслих потребе за санирања непокретности,
4. даље смањење броја гарнизона и инфраструктуре,
5. даље пензионисање,
6. модели служења војне обавезе и смањење броја дана служења,
7. редуција компоненти одбране,
8. смањење бројног стања војске,
9. међународна сарадња,
10. одустајање од занављања дела флотиле „Тигар“ и
11. нова организација послова подршке цивилних и ванслужбених делатности.

С обзиром на утицај штедње на профил задатака потребно је одговорити на питање који ризици се могу очекивати и могу ли се прихватити. Даље, потребно је показати како је могуће извести уштеде и како се оне расподељују на персоналне издатке, трошкове организације и на инвестиције.

Наведена листа могућих уштеда не садржи суштински ништа ново. Могуће уштеде одустајањем од послова у домену одбране познате су већ дуже време. Суштинске одлуке о примени леже на политичком нивоу и стално се одлажу – наравно не коначно с обзиром на закаснелу расправу у парламенту о *SIPOL B 2010* и предстојећу расправу о Војним извештају. У контексту концепата за Војни извештај и паралелно са Извештајем о могућностима уштеда, који је у раду, могла би да се превазиђе блокада у погледу нужних одрицања. Без намере да се прејудуцира тај извештај, мора се рећи да се може очекивати да ће одрицања на кадровском и финансијском плану бити болна и да ће редукација профила послова бити нужна. За битно ограничене потенцијале уштеде као пример се наводи област међународне сарадње. Политичари су увек и поново указивали и указују на могућност уштеда у текућој сарадњи са иностранством. Како показује део допунског извештаја под називом „Како би Швајцарска могла да допринесе међународној безбедносној архитектури“, за Безбедноснополитичку комисију Националног већа Савезног парламента, сарадња са иностранством у важним областима није изводљива због политичке неутралности²⁵ или се она већ одвија²⁶ и не садрже велике потенцијале за уштеде. Потребно је додати да сарадња почивају на принципу давања и узимања, а гратис се не може ништа очекивати.

Концепти за Војни извештај 2010.

Ако у аналогiji са војним процесом акционог планирања – *SIPOL B 2010* донекле може да буде схваћен као списак проблема са смерницама за даљи развој војске, онда Војни извештај представља процену положаја заједно са израдом сопствених могућности и предлога. Израда детаљних, интегралних одбрамбених концепата је следећи корак у оквиру даљег развоја војске.

Још у децембру је НГШ издао наредбу бр. 1 за израду концепата за Војни извештај 2010. Паралелно са допунским извештајем почела је израда извештаја о могућностима уштеда као и концептима. До краја 2011. године потребно је изградити следеће концепте:

- доктрина,
- готовост,
- обука,
- модел служења војне обавезе,²⁷
- организација војске (укључујући и центар способности одбране),
- персонал одбране,
- логистика,

²⁵ Као нпр. приступ НАТО-у, учешће у мултинационалном програму противракетне одбране или удруживање ваздухопловне полиције са неком другом државом.

²⁶ Као у домену обуке, набавке наоружања и опреме и сајбер напада.

²⁷ Концепт модела служења војне обавезе је у тесној вези са концептом обуке.

- подршка руковођењу,
- опрема и наоружање/пензионисање,
- стационирање,
- финансије,
- превођење у резерву,
- међународна сарадња и
- веза.

Још у јесен 2010. године почела је израда кључних концепата: доктрина, готовост, обука, модел служења војне обавезе и организација војске. После формирања пројектне организације (упоређи табелу 13) од јануара 2011. године (узимајући у обзир и остале концепте) настављен је рад на целом спектру концепата. У једној од првих фаза требало би изнаћи нужне и изводљиве могућности за штедњу. Непосредно после тога концепте треба „дотерати“, а с тим и створити повољније претпоставке за њихово прилагођавање правним нормама. Током свих пројектних фаза потребно је обезбедити интерну координацију и синхронизацију, као и укључивање осталих партнера – саветника и *Think Tank* група.

Појединачни концепти су у различитој мери зависни један од другог. Синхронизација послова у појединачним деловима пројекта зато захтева строго придржавање планираног временског оквира. У свему томе војно руководство са доста такта захтева, па и принуђава да се до задатих рокова донесу одлуке како би се послови могли даље одвијати на поузданој основи.

За израду те комплексне мреже концепата формирана је обимна пројектна организација (видети табелу 13).

СПОРАЗУМИ О СТАТУСУ СНАГА – НОВИ
ОБЛИК МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ СРБИЈЕЈелена Н. Стојшић Даветић
Универзитет у Београду, Правни факултет

Споразуми о статусу снага (*Status of Forces Agreement – SOFA*) новина су у спољним односима Србије. За сада је *SOFA* закључен између Србије и Сједињених Америчких Држава, али је извесно да ће та врста споразума бити значајна у будућим односима с НАТО-ом и Европском унијом. Њима се регулише статус страних војних трупа током привременог боравка на територији одређене државе и данас су један од најзначајнијих и највише коришћених инструмената америчке спољне безбедносне политике. Најважније питање које се тим споразумима регулише јесте расподела кривичне надлежности над америчким трупима између државе домаћина и САД, и управо се на то односи део споразума потписаног између САД и Србије. У раду је, осим објашњења *SOFA* уопште, анализиран споразум са Србијом у којем је одступљено од уобичајене праксе САД при закључењу споразума о статусу снага.

Кључне речи: споразум о статусу снага – *SOFA*, САД, кривична надлежност, подељена надлежност, НАТО.

Увод

Сједињене Америчке Државе (у даљем тексту: САД) данас предузимају спољнополитичке активности широм света, и то у различитим облицима – од дипломатских преговора и састанака до слања и стационирања сопствених војних трупа. Као један од циљева спољне политике САД истиче се постизање међународне безбедности, што је, свакако, општи циљ, који је у теорији веома сличан циљевима у раду Савета безбедности Уједињених нација. Ипак, у остваривању међународне безбедности САД првенствено настоје да заштите сопствене интересе, и по томе се њихове активности суштински разликују од активности Савета безбедности.

Један од основних инструмената спољне безбедносне политике САД јесте коришћење војних трупа за успостављање и одржавање мира и сигурности у нестабилним подручјима за која су, истовремено, заинтересоване и САД. У пракси, то значи присуство војника и других лица повезаних са министарством одбране на територији државе која је на то пристала, тј. која се сагласила са САД о заједничком интересу који ће се остварити на основу таквог вида сарадње. Да би заштитиле своје војнике од надлежности страних судова, САД развиле су праксу склапања споразума о статусу војних снага (*Status of Forces Agreement – SOFA*, у даљем тексту *SOFA*), којима се регулише, пре

свега, расподела кривичне надлежности између државе домаћина (државе на чијој територији се трупе налазе) и САД, али и сва друга питања везана за боравак америчких трупа: важење возачких дозвола и путних и других исправа, плаћање пореза и осталих такси, слобода кретања, коришћење војне и друге инфраструктуре итд.

Од 2000. године Република Србија и САД постепено развијају сарадњу у различитим областима. Реч је о демократским променама и јачању демократских институција и праксе, образовању и безбедности. На пољу безбедности сарадња се успоставља и са САД и са НАТО-ом, али се, за сада, заснива на ставу власти у Србији о војној неутралности.

У септембру 2006. године Србија и САД потписале су Споразум о заштити статуса и приступу и коришћењу војне инфраструктуре у Републици Србији. Споразум спада у категорију споразума о статусу снага који су уобичајени у спољној безбедносној политици Сједињених Држава. Међутим, Србија до сада није закључивала нити је приступала сличним споразумима, а извесно је да ће у наредном периоду таквих споразума бити у оквиру сарадње са НАТО-ом и Европском унијом.

Споразуми о статусу снага у међународном праву

Статус припадника војних снага који се налазе на служби ван граница своје земље, на територији стране државе, регулишу се униформним правилима споразума о статусу снага. У америчкој пракси *SOFA* постоје од краја Другог светског рата и један су од најзначајнијих и највише коришћених инструмената спољне безбедносне политике те државе. У деценијама након Другог светског рата мисија САД било је снажно супротстављање ширењу комунизма (тзв. совјетска претња), и због тога су настојале да своје трупе шаљу и стационирају широм света. Тако су током мировног периода након Другог светског рата многе државе примиле на своју територију стране војне трупе. Тада се јавио проблем како да међународно обичајно право реши питање кривичне надлежности над страним трупама, посебно ситуацију тзв. конкурентне надлежности, кад припадник стране војне трупе почини кривично дело на територији државе домаћина (држава домаћин тежи да успостави надлежност за кривична дела која страни војник почини на њеној територији, а држава која је послала трупе жели да задржи искључиву и потпуну надлежност над својим трупама). Управо због таквих ситуација започета је примена споразума којима су се регулисали права и одговорности војних трупа стационираних на територији стране државе и који су названи споразуми о статусу снага (*SOFA*).¹

У садашње време САД све су укљученије у мировне и хуманитарне мисије широм света и све је чешћа пракса да своје трупе стационирају у страним државама, па је примарни циљ америчких власти да задрже искључиву и потпуну надлежност над својим држављанима. Подаци из 2009. године показују да САД имају више од 100 закључених *SOFA*, што значи да је тим уговорима покривено око 46% од више од 190 држава међународне заједнице.²

¹ Детаљније о настанку *SOFA* споразума у *Application of U. S. Status of Forces Agreements to Article 98 of the Rome Statute*, Erik Rosenfeld, Washington University Global studies law review, vol. 2, pp. 273–293.

² Подаци преузети са www.globalsecurity.org/military/facility/sofa.htm (поцењено 23. 02. 2010).

Споразуми о статусу снага као правни оквир за регулисање правних ситуација у које су укључени припадници војног особља једне државе (или више држава) и власти земље домаћина познати су и у пракси Уједињених нација и Европске уније.

У пракси УН, споразуми о статусу снага један су од инструмената у формирању и упућивању мировних снага у одређену земљу, тј. споразум се закључује са земљом на чијој се територији распоређују мировне снаге. То су претежно типски споразуми, засновани на моделу тзв. *UN SOFA (The Model Status of Forces Agreement for Peace-keeping Operations, adopted by the UN General Assembly)*³. И део уговора које закључује Европска унија са тзв. трећим државама (државе нечланице ЕУ) односи се на регулисање статуса и активности мировних мисија ЕУ у тим државама, и они су означени као *SOFA*.⁴

Споразуми о статусу снага односе се на ограничење територијалног суверенитета државе домаћина на које је она изричито пристала. Будући да је једна од примарних међународних обавеза свих држава међународне заједнице да поштују територијални суверенитет осталих држава,⁵ претпоставља се да је лице кад ступи на територију стране државе потчињено њеним законима, осим ако не постоји одређени међународни уговор или пристанак државе домаћина на супротно. Ипак, надлежност над страним војним снагама је, традиционално, била изван опште претпоставке о територијалном суверенитету јер су, иако је теорија о територијалном суверенитету преовладала, државе које су допуштале пролаз или боравак војним трупима других држава прихватале претпоставку да су се одрекле надлежности над трупама у корист државе која шаље трупе. На основу тих поставки примењују се и споразуми о статусу снага, јер најважнији део сваког споразума јесте расподела кривичне надлежности између државе домаћина и државе која шаље трупе над припадницима трупа.

Споразуми о статусу снага у пракси Сједињених Америчких Држава

На територији друге државе статус војника и имовине САД дефинише се *SOFA*, тј. установљава се оквир за деловање војника САД током њиховог боравака у иностраној земљи путем регулисања начина примене домаћег права.⁶ Тим споразумом се, наиме, регулишу права и одговорности САД и земље домаћина у вези са кривичним и грађанским надлежностима, ношењем униформе и оружја, пореским и царинским ослобођењима и олакшицама, преласком границе, решавањем захтева за одштету итд.

³ *Report of the Secretary General*, U. N. Doc. A/45/594, Oct. 9, 1990.

⁴ The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities, Ramses A. Wessel, in Alan Dashwood/Marc Marecau (eds) *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape* (2008), pp. 152–187.

⁵ Та обавеза је установљена чланом 2 Повеље УН и Нацртом декларације о правима и обавезама држава – *Draft Declaration on Rights and Duties of States*, 1949, General Assembly resolution 375 (IV) of 6 December 1949, Yearbook of the International Law Commission, 1949.

⁶ Status of Forces Agreement (SOFA): What Is It, and How Has It Been Utilized, R. Chuck Mason, Congressional Research Service 7–5700, RL34531, www.crs.gov.

Преговори који претходе закључењу *SOFA* воде се у оквиру утврђивања са одређеном државом свеобухватног безбедносног споразума, чији је само један део споразум о статусу снага. Полазиште за преговор је заједнички став САД и будуће земље домаћина да је присуство војних снага САД у интересу и САД и земље домаћина, тј. да служи заједничком циљу.

Споразум о статусу снага је међународни уговор који се закључује на основу сагласности уговорних страна, подлеже ратификацији и може да се оконча вољом једне од уговорница.⁷ Обично се закључују као билатерални споразуми, који у америчком праву имају статус извршних уговора.⁸ Једини мултилатерални *SOFA* Сједињене Државе су закључиле са чланицама НАТО-а (тзв. *NATO SOFA*)⁹ и он у америчком праву има статус међународног уговора.

Важна је чињеница да *SOFA* нису споразуми о формирању базе или споразуми о приступању – ограничени су на установљавање права и привилегија војника САД који привремено бораве у одређеној земљи у оквиру ширег безбедносног споразума. Такође, ти споразуми су мирнодопски документи и не садрже правила ратовања, па се у случају избијања оружаног сукоба између уговорница њихове одредбе и услови не примењују. Дакле, постојање *SOFA* не утиче и не умањује право сваке уговорнице на самоодбрану, али не треба заборавити да закључење таквог споразума значи присуство стране војске на територији једне државе.

Председник Србије је 7. септембра 2006, у Вашингтону, потписао Споразум о заштити статуса и приступу и коришћењу војне инфраструктуре у Републици Србији (у даљем тексту: *SOFA* Србија–САД),¹⁰ који је само један од укупно четири документа који су срачунати на унапређење билатералне војне сарадње између Србије и САД, тј. на спровођење Програма међудржавног партнерства. Поред тог, потписани су и Споразум о сарадњи у области спречавања ширења оружја за масовно уништење и унапређивању одбрамбених и војних односа¹¹ и Споразум о снабдевању и узајамним услугама,¹² а треба да се потпише и споразум о безбедносној сарадњи.

Споразумом о статусу снага између Србије и САД регулишу се заштита статуса и приступ и коришћење војне инфраструктуре у Србији од стране америчке војске

⁷ У складу с Бечком конвенцијом о праву уговора, 1969, (Међународни уговори и други споразуми, *Службени лист СФРЈ*, бр. 30/1972).

⁸ Према америчком праву, правно обавезујући међународни инструменти могу да се закључе у форми међународних уговора (*treaty*) или извршних уговора. *Treaty* је споразум о којем је преговарао и који је потписао неко из извршне власти а који ступа на снагу када га одобри двотрећинска већина у Сенату и потврди председник својим потписом. Извршне уговоре закључује извршна власт, али без сагласности Сената.

⁹ *Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of their Forces*, 19 June 1951, 4 U. S. T. 1792.

¹⁰ *Закон о потврђивању споразума између Владе Републике Србије и Владе Сједињених Америчких Држава о заштити статуса и приступу и коришћењу војне инфраструктуре у Републици Србији* (Међународни уговори, *Службени гласник РС*, бр. 42/2009).

¹¹ *Закон о потврђивању споразума између Владе Републике Србије и Владе Сједињених Америчких Држава о сарадњи у области спречавања ширења оружја за масовно уништење и унапређивању одбрамбених и војних односа* (Међународни уговори, *Службени гласник РС*, бр. 42/2009).

¹² *Закон о потврђивању споразума о снабдевању и узајамним услугама (УСА-СРБ-01) између Министарства одбране Републике Србије у име Владе Републике Србије и Министарства одбране Сједињених Америчких Држава* (Међународни уговори, *исто*).

која пролази или неко време борави на територији Србије. Споразум је заснован, како је наведено у преамбули, на поштовању суверенитета уговорница и Повељи Уједињених нација. Циљ који треба да се постигне тим и пратећим споразумима јесте унапређење сарадње у области одбране и заједничке безбедности, чиме треба да се допринесе и међународном миру.

Садржина споразума је уобичајена за *SOFA*. Њиме се регулишу статус особља САД, ношење оружја и униформе, ослобађање од пореза, царина и такси, коришћење војне и друге потребне инфраструктуре у Србији, кретање и средства комуникације. Споразум се односи на привремени боравак војних трупа САД на територији Србије, при чему САД преузимају обавезу да поштују територијални суверенитет, законе, прописе и обичаје Републике Србије, као и обавезу немешања у унутрашње ствари земље. Најважнији део, који се тиче статуса америчких војника на територији Србије, односи се на кривичну надлежност над војницима, и то је део Споразума у којем се одступило од уобичајене праксе САД при закључивању споразума о статусу снага.

Кривична надлежност у споразуму Србије и САД

Најважније питање сваког *SOFA* јесте расподела кривичне надлежности између државе која шаље трупе и државе домаћина, и управо у вези с тим је начињена разлика између одредаба споразума са Србијом и већине осталих *SOFA* које су САД закључиле са другим државама, укључујући и једини такав мултилатерални споразум (НАТО *SOFA*). Наиме, споразумима се најчешће предвиђа подељена кривична надлежност између САД и земље домаћина, тј. држави домаћину се признаје право да врши тзв. примарну надлежност (*primary jurisdiction*) у случају да војник САД прекрши законе земље домаћина.¹³ У сваком случају, постоји могућност да се постави захтев држави домаћину да се одрекне тих надлежности из „нарочито важних разлога“, али не постоји обавеза да се удовољи таквом захтеву. Међутим, на захтев САД, државе се ипак одричу тих надлежности.¹⁴ Укратко, подељена надлежност постоји када свака страна задржава искључиву надлежност над одређеним кривичним делима, али уз право САД или државе домаћина, зависно од расподеле примарне надлежности, да тражи од супротне стране да се у конкретном случају одрекне своје надлежности у кривичним и дисциплинским стварима.

Принцип подељене надлежности најдеталније је разрађен у НАТО *SOFA*, који је био и образац за будуће такве споразуме. Споразум је закључен 1951. године између САД и чланица НАТО-а, а Сенат је 19. марта 1970. дао пристанак на ратификацију Декларацијом, уз одређене резерве.¹⁵ У члану VII први пут је постигнут ком-

¹³ Под тим правилом се подразумевају и одређени изузеци, тзв. *интер се* случајеви, кад војник САД почини кривично дело према другом војнику САД и када дело почини војник САД у вршењу службене дужности. Тада примарну надлежност има САД – Status-of-Forces Agreement (SOFA), www.globalsecurity.org.

¹⁴ Application of U. S. Status of Forces Agreements to Article 98 of the Rome Statute, Erik Rosenfeld, Washington University Global studies law review, vol. 2, 273–293.

¹⁵ Резерве су се односиле на овлашћење команданта да тражи да се држава домаћин одрекне надлежности ако постоји озбиљан ризик да војник, држављанин САД, неће имати суђење са свим гаранцијама

промис подељене надлежности који је постао стандард за касније *SOFA*. Чланом VII расподељује се кривична надлежност између државе која шаље трупе и државе домаћина, или се додељује обема, зависно од природе кривичног дела и својства жртве. Ако је кривичним делом повређено само право државе која шаље трупе, тада једино она има надлежност над починиоцем, а исто важи и ако је кривичним делом повређено само право државе домаћина. Уколико је кривичним делом повређено право обе државе, држава домаћин задржава примарну кривичну надлежност, изузев када је реч о делима почињеним искључиво на штету имовине, безбедности или члана трупе државе која шаље трупе, као и о делима почињеним у обављању службене дужности. Држава домаћин, кад има примарну надлежност, има могућност (не и обавезу) да се одрекне своје надлежности уколико такав захтев постави држава која шаље трупе.¹⁶

Подељена надлежност, која је установљена чланом VII NATO *SOFA*, прихваћена је као међународна норма за мирнодопско установљавање кривичне надлежности над страним трупима јер обезбеђује државама да очувају свој територијални суверенитет. Истовремено, тим чланом се дозвољава држави која шаље трупе да задржи надлежност над својим трупима и заштити њихову службену активност.

У Споразуму о заштити статуса и приступу и коришћењу војне инфраструктуре у Србији одступило се од уобичајене праксе у погледу одредаба о расподели кривичне надлежности. Према том споразуму, статус особља САД (које чине припадници оружаних снага и цивилно особље Министарства одбране САД) еквивалентан је статусу административног и техничког особља Амбасаде САД,¹⁷ у складу с Бечком конвенцијом о дипломатским односима.¹⁸ На основу одредаба Бечке конвенције, административно и техничко особље ужива исте привилегије и имунитете као и дипломатски агент. Имуитет од грађанског и управног судства државе домаћина не важи једино када је реч о поступцима учињеним изван вршења службене дужности. Према томе, кривичну надлежност над припадницима војних трупа САД које пролазе или привремено бораве на територији Србије, као и над цивилним лицима чије је присуство неопходно ради обављања активности предвиђених споразумом, имају, потпуно и искључиво – Сједињене Америчке Државе.

Још једна од уобичајених ставки *SOFA* коју не садржи споразум са Србијом јесте право државе домаћина да тражи од САД да се одрекне надлежности над припадником трупе у случају тешког кривичног дела против закона државе домаћина. Таква одредба постоји и у споразумима у којима је предвиђена искључива и потпуна надлежност САД,¹⁹ и у споразумима којима је предвиђена подељена надлежност. Ипак,

које би уживао у правосудном систему САД, као и на право да на суђењу припаднику војске САД буде присутан представник САД који би осигурао примену гаранција за фер суђење – Status of Forces Agreement (SOFA): What Is It, and How Has It Been Utilized, R. Chuck Mason, Congressional Research Service 7–5700, RL34531, www.crs.gov.

¹⁶ Детаљније о члану VII NATO *SOFA* у: Rights of the criminally accused under International Law (a comparison between the NATO *SOFA* and traditional international law), Jennifer R. Rider, USAF, 1. 12. 1992.

¹⁷ Члан 5 Споразума.

¹⁸ Србија је ратификовала Бечку конвенцију о дипломатским односима од 18. априла 1961, која је ступила на снагу 24. априла 1964 (Међународни уговори и други споразуми, *Službeni list SFRJ*, 2/1964).

¹⁹ На пример, у уговору између САД и Монголије о војној размени у члану X предвиђено је да „војне власти САД имају право да, на територији Монголије, врше потпуну кривичну и дисциплинску надле-

њен домашaj је ограничен, јер се ни у једном типу споразума не предвиђа обавеза државе којој је захтев упућен да му удовољи, већ само обавеза да га размотри са дужном пажњом (*to give sympathetic consideration*). У пракси, државе обично удовољавају захтевима САД за уступањем надлежности, али има и супротних примера – да САД препусте надлежност на захтев државе домаћина или да се одбије захтев САД за одрицањем од надлежности. Године 2001, на захтев Владе Јапана, амерички војник је предат јапанским властима ради суђења по оптужби за силовање, које је, наводно, починио док је био стациониран на Окинави.²⁰ У другом случају, Холандија није била спремна да преда америчким властима војника (припадник трупе САД) који је пред њеним судом био оптужен за убиство јер је постојала могућност да му у САД буде изречена смртна казна, а Холандија би таквим изручењем прекршила своје међународне обавезе према Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. Војник је, ипак, на крају предат САД, након што је Холандија добила гаранције да се на њега неће применити смртна казна.²¹

Србија ипак није остала без икакве могућности да врши надлежност над припадницима трупа. Према члану 32 Бечке конвенције, држава која акредитује дипломатског агента, тј. држава која шаље трупе у случају *SOFA*, може изричито да се одрекне судског имунитета лица која га уживају. То би се десило у случају уступања надлежности Србији, али би зависило искључиво од власти САД, што се и не разликује много од давања могућности држави пријема трупа да тражи одрицање од надлежности које је уобичајено у таквим споразумима.

Споразуми о статусу снага основно су средство Министарства одбране САД за остварење циља у спољној безбедносној политици, која се у великој мери ослања на слање и стационирање трупа широм света. Примарни циљ је, у највећој могућој мери, заштити права држављана САД – припадника трупа, који могу кривично да одговарају пред страним судовима и да буду задржани у страним затворима. Такође, САД снажно настоји да изузме припаднике својих војних снага и своје војне службенике од надлежности Међународног кривичног суда, и на том пољу *SOFA* значајни су чиниоци.

Сједињене Америчке Државе су од самог оснивања Међународног кривичног суда подржавале идеју и вредности Статута,²² али су настојале, истовремено, да изузму своје војнике из његове надлежности. У томе нису у потпуности успеле, али су најзаслужније за усвајање члана 98 Статута којим су обавезе преузете по међународним уговорима (на пример, *SOFA* или уговори о екстрадицији) изнад захтева и наредби Суда за предају или изручење оптуженог. То значи да – уколико је *SOFA* предвиђена подељена надлежност, што у већини споразума јесте случај, и држави домаћину да-

жност над особљем САД; кривична дела против закона Монголије која почине припадници трупа биће процесуирана и истражена од стране власти САД; Влада Монголије може да тражи од САД да се одрекне своје надлежности у случајевима кривичних дела ван вршења службене дужности, али Влада САД нема обавезу да том захтеву и удовољи, већ само да га пажљиво размотри”.

²⁰ Rape Sparks Demand for Review of U. S. Forces Accord, MAINICHI DAILY NEWS, July 10, 2001, www.mdn.mainichi.jp (поцеђено 24. 04. 2010).

²¹ *Netherlands v Short*, 29 I. L.M. 1375 (1990), u Application of U. S. Status of Forces Agreements to Article 98 of the Rome Statute, Erik Rosenfeld, Washington University Global studies law review, vol. 2:273.

²² Rome Statute of International Criminal Court, UN Doc. A/CONF.183/9 (1998); ступио је на снагу 1. јула 2002. године.

та примарна надлежност у односу на одређена кривична дела – и ако држава домаћин не удовољи захтеву САД за одрицањем од надлежности постоји могућност да држава домаћин изручи америчког војника Међународном кривичном суду ради суђења за дело које је у надлежности Суда. Сједињене Државе се снажно опирају тим могућностима јер сматрају да постоји ризик да се Суд искористи за политичке нападе на њих и њихову спољну политику, а могућности за то су велике, будући да САД војно интервенишу широм света и имају међународну улогу у одржању мира.

Споразумом са Србијом та могућност скоро да не постоји, јер америчком војнику би претила опасност од изручења Међународном кривичном суду једино у случају да се САД одрекну његовог судског имунитета на основу Бечке конвенције, што је тешко замисливо. У споразумима о статусу снага које ЕУ закључује са трећим државама такве одредбе су уобичајене, тј. припадници мисије ЕУ уживају привилегије и имунитете еквивалентне дипломатској мисији и дипломатском особљу, што је највећи обим привилегија предвиђен Бечком конвенцијом. Међутим, нешто је другачија пракса Уједињених нација при закључивању споразума о статусу мировних мисија. Државама чије трупе чине мисију остављена је искључива надлежност над свим кривичним делима које њихови припадници могу да почине на територији државе домаћина, и то без икаквих изузетака (у смислу могућности постављања захтева за уступањем надлежности).

Општи међународни оквир закључења SOFA између Србије и САД

Споразум о статусу снага између Србије и САД потписан је у септембру 2006. године у Вашингтону. Три године раније (2003), Београд је формално поднео захтев за приступање Програму „Партнерство за мир“ НАТО-а, а Србија се званично придружила Програму у децембру 2006. године (три месеца након потписивања SOFA), када је отворена и канцеларија НАТО-а у Београду.²³ „Партнерство за мир“ је иницијатива НАТО-а која је настала ради успостављања билатералних односа поверења и сарадње између чланица Алијансе и осталих евроатлантских држава на пољу развоја и јачања стабилности и безбедности у Европи, и шире. Програм је заснован на сарадњи у области одбране и има политички карактер. Учешће неке земље у Програму одобрава НАТО, а оно није условљено чланством у ЕУ (и обрнуто), али је компатибилно јер је засновано на прихватању истог система вредности. Програм се заснива на вредностима које су заједничке Уједињеним нацијама, ОЕБС-у, Савету Европе и Европској унији. То су: промоција и заштита основних људских права и слобода, очување слободе, правде, мира и сигурности путем демократије и поштовање Повеље УН и Универзалне декларације (пре свега, уздржавање од употребе силе, поштовање постојећих граница и мирно решавање спорова). Од пријаве за чланство у Програму (2003) одређена средства фондова Програма усмеравају се на безбедносне акције у Србији које је споро водио НАТО: 2003.

²³ Foreign-political position of Republic of Serbia with emphasis on the accession to the Partnership for peace program, преузето са www.mfa.gov.rs (посећен 26. 04. 2010).

године уништен је вишак од 28.000 комада малог оружја и лаког наоружања, 2005. године отпочет је пројекат изградње алтернативних стамбених објеката за бивше припаднике Војске Србије, а 2007. године уклоњен је 1,4 милиона противпешадијских мина на територији Србије.²⁴ Године 2005. Србија и НАТО потписали су транзитни споразум којим је омогућено трупама Алијансе које су део снага КФОР-а на Косову да пролазе преко територије Србије. Актуелни став Србије је да не жели чланство у НАТО-у и, за сада, залаже се за војну неутралност.

Закључак

Споразуми о статусу снага до сада нису били заступљени у међународним односима Србије. Међутим, због постојеће светске ситуације, али и регионалне, и безбедносних изазова који су једнако важни за Србију и за САД, али и за друге чланице међународне заједнице, неопходни су различити облици сарадње. Војна сарадња се успоставља као вид превенције сукоба и чинилац очувања стабилности, а све међународне организације, без обзира на природу примарних циљева, раде на очувању међународног мира. Изузетак није ни Европска унија, иако је првенствено економска организација, на чије чланство Србија најозбиљније претендује. Али, када је реч о чланству или другим видовима сарадње с НАТО-ом, у Србији су подељени ставови стручне и политичке јавности.

Извесно је са ће се у наредном периоду споразуми о статусу снага, заједно са осталим видовима безбедносних споразума, јављати чешће у пракси Србије. Без обзира на уговорнице, споразуми о статусу снага су стандардизовани: држава која шаље трупе настоји да у што већој мери заштити своје држављане, а држава домаћин да заштити своје законе и поредак. Будући да је држава која шаље трупе неопходан чинилац за постизање стабилности или одвијање сарадње, то утиче и на њену, бољу, уговорну позицију. Ипак, крајњи циљ је остваривање и осигурање безбедности, уз владавину права, а то се у највећој мери у пракси и постиже поразумима о статусу снага.

Споразум о заштити статуса и коришћењу војне инфраструктуре између Србије и САД закључен је на почетни период од једне године (примена почиње од дана ратификације), и тада ће моћи да се процене резултати и користи, али и могући недостаци такве сарадње.

Литература

1. Rosenfeld, E.: *Application of U. S. Status of Forces Agreements to Article 98 of the Rome Statute*, Washington University Global studies law review, vol. 2, pp. 273–293.
2. Wessel, R.: *The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities*, in Allan Dashwood/Marc Marescau (eds), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, 2008, pp. 152–187.
3. Mason, C.: *Status of Forces Agreement (SOFA): What Is It, and How Has It Been Utilized*, Congressional Research Service 7–5700, RL34531, www.crs.gov

²⁴ Детаљније у „Партнерство за мир“ на www.nato.int.

4. Rider, J.: *Rights of the criminally accused under International Law (a comparison between the NATO SOFA and traditional international law)*, USAF, 1. 12. 1992.
5. *The Model Status of Forces Agreement for Peace-keeping Operations*, adopted by the UN General Assembly, Report of the Secretary General, U. N. Doc. A/45/594, Oct. 9, 1990.
6. Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of their Forces, 19 June 1951, 4 U. S.T. 1792
7. *Draft Declaration on Rights and Duties of States*, 1949, General Assembly resolution 375 (IV) of 6 December 1949, Yearbook of the International Law Commission, 1949.
8. Bečka konvencija o pravu ugovora, 1969, (Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, *Službeni list SFRJ*, br. 30/1972).
9. Rome Statute of International Criminal Court, UN Doc. A/CONF.183/9 (1998); stupio na snagu 1. јула 2002. године.
10. Закон о потврђивању споразума између Владе Републике Србије и Владе Сједињених Америчких Држава о заштити статуса и приступу и коришћењу војне инфраструктуре у Републици Србији (Међународни уговори, *Службени гласник РС*, бр. 42/2009).
11. Закон о потврђивању споразума између Владе Републике Србије и Владе Сједињених Америчких Држава о сарадњи у области спречавања ширења оружја за масовно уништење и унапређивању одбрамбених и војних односа (Међународни уговори, *Службени гласник РС*, бр. 42/2009).
12. Закон о потврђивању споразума о снабдевању и узајамним услугама (USA-SRB-01) између Министарства одбране Републике Србије у име Владе Републике Србије и Министарства одбране Сједињених Америчких Држава (Међународни уговори, *Службени гласник РС*, бр. 42/2009).
13. Rape Sparks Demand for Review of U. S. Forces Accord, MAINICHI DAILY NEWS, July 10, 2001, www.mdn.mainichi.jp (посећено 24. 4. 2010).
14. Foreign-political position of Republic of Serbia with emphasis on the accession to the Partnership for peace program, preuzeto sa www.mfa.gov.rs (посећен 26. 4. 2010).
15. www.globalsecurity.org/military/facility/sofa.htm

САМИТ НАТО-а У ЧИКАГУ – ПРАВЦИ
ДАЉЕГ РАЗВОЈА АЛИЈАНСЕ

Мирослав Глишић
Министарство одбране Републике Србије,
Управа за међународну војну сарадњу

У раду је приказан последњи самит НАТО-а у Чикагу, који је одржан 20. и 21. маја 2012, и правци даљег развоја и ангажовања Алијансе. На основу сагледавања припрема за Самит у Чикагу и његових резултата, описани су основни садржаји изградње војних способности Алијансе у наредном периоду, смернице за креирање нове политике сарадње са партнерима и начин будућег ангажовања НАТО-а у Авганистану и осталим актуелним операцијама. У погледу даље изградње способности Алијансе, на Самиту НАТО-а у Чикагу донете су значајне одлуке које се односе на имплементацију Концепта „паметна одбрана“, развој противракетне одбране и постизање коначног договора у вези с политиком одвраћања и одбране. У светлу недавних промена у арапском свету и у околностима у којима оперативни партнери постају све важнији за Алијансу, на Самиту је, као један од битних садржаја, разматран даљи развој интензивiranог политичког дијалога и сарадње са учесницима Медитеранског дијалога и Истамбулске иницијативе за сарадњу, као и будући облици сарадње са државама партнерима који значајно доприносе реализацији актуелних операција. Самит НАТО-а у Чикагу био је и место доношења важних одлука у вези с будућим ангажовањем Алијансе у Авганистану, пре свега оних које се односе на начин употребе савезничких снага по окончању периода транзиције и на стварање услова за одрживост авганистанских снага безбедности. Поред наведених садржаја, у раду је описан даљи развој сарадње између Србије и НАТО-а, након Самита у Чикагу, у оквиру Програма „Партнерство за мир“.

Кључне речи: НАТО, Самит у Чикагу, Авганистан, изградња способности, партнерства.

Увод

Према бројним оценама, Самит НАТО-а у Чикагу није имао велики значај за Евроатлантску заједницу, нити је привукао посебну пажњу јавности као што је то био случај са претходним самитом, одржаним у Лисабону од 19. до 20. новембра 2010. године. Поред тога што је усвојен нови стратешки концепт, под називом „Активно ангажовање, модерна одбрана“, на Лисабонском самиту донете су важне одлуке које се односе на: спровођење организационих промена унутар Алијансе, почетак но-

ве фазе ангажовања НАТО-а у Авганистану – фазе транзиције, у периоду од 2011. до 2014. године, унапређење односа са Руском Федерацијом, отпочињање преговора у вези са изградњом система противракетне одбране и постављање темеља будуће сарадње с другим међународним организацијама и ширим кругом држава партнера.

Самит НАТО-а у Чикагу био је прилика да се на свеобухватан начин сагледа процес имплементације одлука усвојених на претходном самиту и да се донесу политичке смернице на основу којих ће се подржати њихово даље спровођење у пракси. Да Самит у Чикагу добије „карактер имплементације претходног“ самита допринела је, пре свега, чињеница да је одржан у изборној години у САД и појединим важним европским чланицама НАТО-а, услед чега су изостале суштински важне одлуке које би могле негативно да утичу на даљи ток изборне кампање. Поред тога, у процесу припрема Самита Обамина администрација је чинила све да Авганистан не буде предизборна тема и да се скуп у Чикагу представи као оквир глобалне подршке који ће да обезбеди „брзу излазну стратегију“. Будући да су остале теме дневног реда имале симболичан значај за председника САД, читав скуп је доbio посебан карактер – деловао је скромно.

Међутим, без обзира на наведено, не може се тврдити да је су на Самиту у Чикагу само имплементираније раније одлуке. Наиме, одређена дешавања значајно су утицала на безбедност евроатлантског региона, па самим тим и на садржаје који су разматрани на Самиту. Реч је, пре свега, о „Арапском пролећу“ и грађанском рату у Либији, међународној финансијској кризи и њеном немерљивом утицају на смањење буџета за одбрану у земљама чланицама НАТО-а, као и све учесталијој полемици у вези с равномерном расподелом терета међу северноатлантским савезницима која је покренута у јуну 2011, тј. обновљена у говору Роберта Гејтса, тадашњег секретара одбране Сједињених Држава. У таквим околностима, на Самиту у Чикагу разматрана су и нека нова питања која су постала актуелна након састанка шефова држава и влада у Лисабону крајем 2010. године.

С обзиром на наведене чињенице, на Самиту НАТО-а у Чикагу посебна пажња је посвећена следећим питањима: 1) ангажовању Алијансе у Авганистану и другим актуелним операцијама; 2) изградњи војних способности и 3) партнерствима НАТО-а. Припреме за одржавање тог самита, ради доношења оптималних одлука у вези с наведеним питањима, реализоване су на неколико састанака на високом нивоу. Најважнији догађаји у процесу припрема били су: састанак министара одбране држава чланица НАТО-а и више од 20 партнерских држава одржан 2. фебруара 2012. у Бриселу, консултације сталних представника при НАТО-у у Вашингтону које су одржане 28. фебруара 2012. у организацији Савезничке команде за трансформацију и комбиновани састанак министара спољних послова и министара одбране чланица НАТО-а у седишту Алијансе назван и „џамбо састанак“, који је одржан 18. и 19. априла 2012. на неколико различитих нивоа.¹

¹ Одржани су следећи састанци министара спољних послова и министара одбране: састанак министара одбране држава чланица НАТО-а на којем је расправљано питање у вези са даљим развојем војних способности Алијансе; састанак министара спољних послова и министара одбране држава чланица НАТО-а на којем је разматрано даље ангажовање у Авганистану и развој ефективније и ефикасније Алијансе и састанак у вези с ISAF-ом на којем се разговарало о даљој сарадњи НАТО-а и држава партнера ангажованих у Авганистану. Осим тога, организована је неформална вечера министара одбране држава чланица НАТО-а и ЕУ на којој је испитиван начин на који би ЕУ могла да допринесе успеху Самита НАТО-а повезивањем веома сличних концепата – „Паметна одбрана“ и „Удруживање и дељење“, и састанак Савет НАТО-а – Русија.

Након завршеног „џамбо састанка“ и обављених неопходних консултација под окриљем појединих комитета НАТО-а, 7. маја 2012. отпочео је и процес „драфтирања“ основне политичке декларације за Самит у Чикагу. Најдуже дебате су вођене у вези са структуром документа и формулацијама о Грузији. Наиме, група држава чланица НАТО-а, на челу са САД и Великом Британијом, била је спремна да се у погледу сарадње са Грузијом направи „један корак више“, док су се наведеном ставу супротставиле Немачка и Холандија. Посебна пажња током рада на Нацрту декларације била је посвећена делу који се односи на политику партнерства, што је допринело да тај део буде знатно обимнији од дела декларације са Самита у Лисабону. То може да се објасни интензивним лобирањем и активностима држава кандидата за чланство у НАТО, што је посебно актуелно када је у питању њихово позивање на допринос операцијама на терену. Поред тога, током израде Нацрта декларације био је споран и део који се односи на KFOR, будући да су државе које нису признале једнострано проглашену независност Косова инсистирале да се у разматраном документу позове на Резолуцију Савета безбедности УН 1244 и да се обухвати формулација да „смањивање KFOR-а на терену реализоваће се само у околностима када се за то стекну услови“.

Под окриљем Самита НАТО-а у Чикагу одржано је неколико састанака на маргинама у различитом саставу: „ISAF+“, „28+13“ и „28+4“. На састанку „ISAF+“, поред контрибутора ISAF-а нечланица НАТО-а, подразумевало се учешће финансијских контрибутора у процесу изградње стабилног Авганистана, представника међународне заједнице, попут Уједињених нација и Светске банке, и других међународних субјеката од којих зависе стабилност у Авганистану и обезбеђење транзита за снабдевање међународних снага. Под „28+13“ подразумевао се састанак држава чланица НАТО-а са оперативним партнерима који значајно доприносе актуелним операцијама Алијансе који је први пут, на захтев Обамина администрације, организован као посебан догађај под окриљем неког самита НАТО-а. И на крају, под „28+4“, односно по некима и „28+3+1“, подразумевао се састанак држава чланица НАТО-а са три државе које учествују у Акционом плану за чланство (Македонија, Црна Гора и Босна и Херцеговина) и Грузијом.

На Самиту НАТО-а у Чикагу усвојена су четири документа: Декларација са Самита у Чикагу као основна политичка декларација са састанка на највишем нивоу, Декларација о Авганистану са Самита у Чикагу, тј. политичке смернице НАТО-а за борбу против тероризма, Декларација са Самита у Чикагу о одбрамбеним капацитетима: ка НАТО снагама 2020. и Политика прегледа одвраћања и одбране.

Самит у Чикагу и ангажовање НАТО-а у актуелним операцијама

Ангажовање НАТО-а у Авганистану било је централно питање како у процесу припрема, тако у током Самита у Чикагу. На састанку одржаном 2. фебруара 2012. министри одбране држава чланица НАТО-а покушали су да дефинишу најбоље начине на које Алијанса може да подржи изградњу сектора безбедности у Авганистану по завр-

шетку периода транзиције 2014. године. Том приликом, било је индикативно да поједине значајне државе чланице, пре свега САД и Француска, своје ангажовање у ISAF-у нису посматрале искључиво кроз призму сопствених спољнополитичких циљева већ и, у извесној мери, унутрашњих политичких потреба ради обезбеђења успешне изборне кампање. Наиме, САД најавиле су да ће учествовати у борбеним дејствима у Авганистану до краја 2013, а не до краја 2014. године, како је договорено на Самиту у Лисабону, као и да ће се, након тога, ангажовати само на обуци авганистанских снага безбедности, док су представници Француске саопштили намеру да у потпуности окончају своје војно присуство до краја 2012. године. На састанку је ипак пренета јасна порука у погледу повлачења снага из Авганистана под слоганом „*together in, together out*“, уз уверавање да ће до краја 2014. године домаће снаге безбедности, које већ сада руководе спровођењем око 50 одсто војних операција у свим провинцијама и дистриктима, бити оперативно способне да преузму одговорност. Осим тога, министри одбране су пренели поруку да се од Самита у Чикагу очекује јасна одлука о помоћи коју би међународна заједница после 2014. године наставила да пружа Авганистану, посебно у финансирању авганистанских снага безбедности, које чине Авганистанска национална армија и Авганистанска национална полиција. Такође, поручили су да очекују и даљу елаборацију предлога САД који се односи на смањење садашњег броја припадника са око 350.000 на 228.500 људи, а у том случају би за њихово финансирање требало издвајати око 4,1 милијарду сваке године у периоду од 2015. до 2018. године будући да су трошкови Авганистанске националне армије и Авганистанске националне полиције осам пута већи од годишњих прихода Владе Авганистана. Разматрање наведеног предлога је неопходно због тога што су се њиме код савезника покренула бројна питања, почев од техничких модалитета прикупљања средстава до бојазни да би припадници који се прогласе за вишак могли да пребегну на страну талибана или да постану међусобно завађене снаге. Наведене стрепње се могу сматрати оправданим, посебно ако се узму у обзир чињенице да је морал талибана и даље висок и да је све израженија потреба за разматрањем лојалности авганистанских снага безбедности актуелној Карзаиевој влади.

На састанку министара спољних послова и министара одбране држава чланица НАТО-а и на састанку министара спољних послова држава чланица НАТО-а са министрима спољних послова држава партнера ангажованих у Авганистану (ISAF), одржаних у оквиру „џамбо састанка“ 18. и 19. априла 2012. у Бриселу, доминирала су три питања: 1) „прекретница 2013“, 2) ангажовање Алијансе у Авганистану после 2014. године и 3) финансијска подршка авганистанским снагама безбедности. У вези са прва два питања, у блиској сарадњи са властима у Авганистану, припремљен је стратешки план, у којем ће се етапно разрадити обе фазе. Предвиђено је да се предаја одговорности за безбедност у Авганистану обави до средине 2013, а да до краја 2014. године већина снага напусти Авганистан.² Повлачење снага из Авганистана велики је изазов за Алијансу с обзиром на погоршање односа на релацији НАТО–Пакистан. Ангажовање Алијансе након 2014. године обухватало би обезбеђење одговарајућих средстава за обуку, опремање и функционисање авганистанских снага безбедности од стране држава ангажованих у ISAF-у, али и од шире међународне заједнице.

² До краја 2014. године планира се да Авганистан напусти око 130.000 војника и око 70.000 возила.

Дакле, на разматраним састанцима подржан је процес фазног преноса одговорности са ISAF-а на авганистанске снаге безбедности и он би требало да се оконча до средине 2013. године. То значи да ће авганистанске снаге безбедности након периода транзиције предузети одговорност на читавој територији Авганистана и водећу улогу у борби против талибана, али ће борбене снаге НАТО-а до краја 2014. године и даље бити присутне и пружаће подршку у складу са исказаним потребама и насталом ситуацијом. Поред тога, обезбеђена је потпуна сагласност о томе да ће НАТО након 2014. године у Авганистану бити присутан у форми потребној за обуку и о финансирању авганистанских снага безбедности. Међутим, на „џамбо састанку“ министри држава чланица НАТО-а нису постигли договор о карактеру присуства НАТО-а након периода транзиције када је у питању борбена компонента Алијансе. Представници Француске су сматрали да борбену улогу НАТО-а након 2014. године треба ограничити искључиво на самоодбрану и заштиту особља у тој новој мисији НАТО-а, што искључује сваку могућност борбене подршке авганистанским снагама безбедности. За разлику од француског става, поједине државе чланице, попут Велике Британије и Бугарске, указале су на потребу за већом флексибилношћу у дефинисању борбене компоненте НАТО-а након 2014. године.

„Џамбо састанак“ у Бриселу био је прилика и да се разраде предлози САД у вези с финансирањем авганистанских снага безбедности. Наиме, питање финансирања обуке и плата авганистанских снага безбедности након 2014. године постаје веома важно и значајно оптерећује чланице НАТО-а, а пре свега Сједињене Америчке Државе. Према проценама САД, трошкови за одржавање авганистанских снага безбедности у периоду од 2015. до 2018. године треба да износе 4,1 милијарду долара. На основу плана пружања финансијске подршке, који су такође израдиле САД, 50 земаља које учествују у ISAF-у треба да обезбеде 1,3 милијарде долара, Авганистан – 500.000 долара, док би креатори плана (САД) и остатак међународне заједнице обезбедили преостала новчана средства. Колико ће свака држава издвојити за подршку авганистанских снага безбедности зависи од величине њене територије и броја становника, економских параметара, досадашњег присуства у Авганистану, доприноса међународној борби против тероризма и спречавању пролиферације оружја за масовно уништавање. У складу са тим, највеће учешће, од око 200 милиона долара, затражено је од држава попут Француске, Немачке и Велике Британије, а 150 милиона долара од Италије и Аустралије. Међутим, у вези с наведеним плановима међу европским савезницима постоје одређена незадовољства. То се, пре свега, односи на неравномерну расподелу терета између европских чланица НАТО-а и држава које нису чланице Алијансе, али су веома значајни субјекти међународних односа. Тако, на пример, за авганистанске снаге безбедности Пољска годишње треба да издваја 20 милиона долара, а за исте потребе Русија, Кина и Индија годишње треба да издвајају свега по 10 милиона долара. У таквим околностима, на „џамбо састанку“ заузет је став да за финансирање авганистанских снага безбедности није одговоран само НАТО, те да одлуку о финансијској подршци не треба донети искључиво унутар Алијансе, већ да се морају изнаћи механизми који ће омогућити и ангажовање шире међународне заједнице. У таквим околностима, Краљевина Данска је покренула иницијативу за формирање коалиције посвећених контрибутора ради обезбеђења финансијске подршке авганистанским снагама безбедности од шире међународне заједнице.

Немачка је, осим неравномерном расподелом терета, незадовољна паушалним и неструктурираним предлогом неопходних трошкова авганистанских снага безбедности након 2014. године, па су њени представници тражили од САД тачну спецификацију трошкова. Но, како се спецификација није могла добити пре почетка Самита у Чикагу, Немачка није изашла с тачном проценом новчаних средстава које би издвојила за подршку авганистанским снагама безбедности.

Уз питања о Авганистану, на „џамбо састанку“ покренуто је и питање у вези са актуелном ситуацијом у Сирији. Турска је изнела хуманитарни проблем на својим границама који веома лако може да прерасте и у безбедносни проблем, чиме би се угрозила територија Алијансе у складу са одредбама члана 5 Вашингтонског споразума. Ипак, није званично покренула процедуру за активирање члана 4 Вашингтонског споразума, на основу којег се подразумева покретање консултација о безбедносној претњи једној од чланица НАТО-а и који омогућава позивање на уговорну обавезу колективне одбране.³ Представници Турске су обавестили чланице НАТО-а о могућности покретања формалног поступка за примену разматраних чланова Вашингтонског споразума у случају нарушавања суверенитета и територијалног интегритета од стране сиријских војних снага, које су већ начиниле неколико граничних инцидената.

На основу праћења актуелних операција Алијансе, на састанку министара одбране одржаном 2. фебруара 2012. разматрана је и ситуација у северном делу јужне српске покрајине Косово и Метохија. С обзиром на њену сложеност и постојеће тензије, постигнута је сагласност да се не смањује број припадника KFOR-а током 2012. године, а Немачка је била посебно изричита у захтеву да на терену остане око 5.900 припадника KFOR-а. План о постепеном смањењу KFOR-а из 2010. године може се спровести једино уз потпуну сагласност свих чланица НАТО-а и када безбедносне претње буду на нивоу на којем се не угрожавају његови витални циљеви и задаци. Министри одбране су једногласно усвојили оцену да је због ситуације на северу Косова неопходна висока борбена готовост KFOR-а. Међутим, на комбинованом састанку министара спољних послова и министара одбране одржаном 18. и 19. априла 2012, и поред исказаног интересовања појединих држава чланица, ситуација на Косову и Метохији није разматрана.

Може се закључити, према припремама за Самит у Чикагу, да је главна тема у оквиру питања везаних за ангажовање НАТО-а у актуелним операцијама била Авганистан, и то обезбеђење прихватљивог одговора на два кључна питања: 1) о карактеру будуће мисије НАТО-а у Авганистану, након 2014. године, и 2) о одржавању авганистанских снага безбедности у периоду од 2015. до 2018. године.

У Декларацији са Самита у Чикагу потврђено је окончање периода транзиције до 31. децембра 2014. године. У вези с тим, поздрављена је најјава авганистанског председника Карзаја да су авганистанске снаге безбедности спремне да преузму трећу етапу у преносу одговорности, под којом се подразумева да ће у скоријем периоду 75 одсто територије Авганистана контролисати Авганистанска национална армија и Авганистанска национална полиција, а да ће одговорност над целокупном територијом преузети до половине 2013. године. Ради обезбеђења „бесповратног“

³ У време одржавања „џамбо састанка“ у Турској је било око 230.000 сиријских избеглица, а тај број се свакодневно повећава.

преноса одговорности за безбедност са ISAF-а на авганистанске снаге безбедности, шефови држава и влада су још једном потврдили значај свеобухватног приступа, тј. цивилног и војног ангажовања, како НАТО-а, тако и осталих значајних субјеката међународних односа.⁴ На Самиту у Чикагу прихваћена је француска одлука о повлачењу њихових трупа из Авганистана до краја 2012. године, уз претходно постизање договора између САД и Француске да ће се ISAF, уз додатно ангажовање осталих контрибутора, несметано одвијати о краја свог мандата.

На Самиту у Чикагу разрешен је и карактер будућег ангажовања НАТО-а у Авганистану, тј. одговорено је на питање да ли ће се под ангажовањем Алијансе након периода транзиције подразумевати и присуство борбене компоненте савезничких снага. Наиме, у складу с Декларацијом о трајном партнерству, која је усвојена на Самиту у Лисабону 2010. године, НАТО ће наставити да обезбеђује јаку и дугорочну подршку народу Авганистана.⁵ Ради испуњења наведене обавезе, ангажоваће се у обуци, давању саветодавних мишљења и помоћи авганистанским снагама безбедности, али се под том мисијом не подразумева борбена мисија.⁶ На Самиту у Чикагу Северноатлантски савет је добио задатак да отпочне процес планирања за успостављање нове *post-ISAF* мисије у Авганистану, под називом *NATO Training Mission – Afghanistan*.

Позивајући са на резултате Међународне конференције о Авганистану, одржане почетком децембра 2011. у Бону, шефови држава и влада потврдили су на Самиту у Чикагу обавезу међународне заједнице да пружи финансијску подршку авганистанским снагама безбедности.⁷ Међутим, на Самиту у Чикагу нису формално потврђене обавезе чланица у вези са обезбеђењем тих финансијских средстава, већ ће се о томе коначна одлука донети на конференцији у Токију, у јулу 2012. године. У Декларацији о Авганистану са Самита у Чикагу наведена је процена да авганистанска економија неће бити у могућности да издржава своје снаге безбедности све до 2024. године.⁸

Питање да ли ће се „мапа пута“, којом се дефинише повлачење борбених ефектива НАТО-а из Авганистана и његово даље ангажовање у тој држави у форми мисије за обуку авганистанских снага безбедности, реализовати према плану остало је без одговора и након Самита у Чикагу. Према многим познаваоцима ситуације у Авганистану, постоји могућност да ће слаба берба опијума у 2012. години веома озбиљно утицати на динамику повлачења коалиционих снага. Наиме, лоша берба знатно смањује приходе талибана и угрожава егзистенцију авганистанских сељака који од тога живе. У таквим околностима НАТО не види нимало добре околности за препуштање одговорности за борбене операције авганистанским снагама безбедности.⁹

⁴ *Chicago Summit Declaration*. Press Release (2012) 062, 20 May 2012, paragraph 5. и *Chicago Summit Declaration of Afghanistan*. 21 May 2012, paragraphs 7–8.

⁵ *Declaration by the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan on an Enduring Partnership*, Summit NATO, Lisbon, 2010.

⁶ *Chicago Summit Declaration*. op. cit., paragraph 6.

⁷ *Исцо*, paragraph 7. и *Chicago Summit Declaration of Afghanistan*. op. cit., paragraph 16.

⁸ *Chicago Summit Declaration of Afghanistan*. op. cit., paragraph 19.

⁹ Највише припадника ISAF-а погинуло је током 2010. године, која је такође била година лоше бербе опијума.

Поред тога, већина држава чланица сматра да та мисија није остварила своје циљеве, упркос огромним материјалним ресурсима уложеним у Авганистан у протеклих десет година. Представници појединих држава чланица НАТО-а указују на могућност повратка талибана у случају повлачења међународних снага и на чињеницу да Авганистан и даље остаје највећи светски произвођач опијума, који је „одговоран“ најмање за 100.000 људских живота широм света током сваке године. Узимајући све то у обзир, веома се често „прозивају“ коалиционе снаге да су непомредно повезане са нарко-трговином у Авганистану.

За Сједињене Америчке Државе било је посебно значајно, поред планова за даље ангажовање Алијансе у Авганистану, да у Декларацији са Самита у Чикагу у првом плану буде успех операције НАТО-а у Либији у којој се, по многим оценама, показало да је НАТО једини војни савез који има капацитете да делује изван своје територије. Основни разлог за инсистирање САД у вези са операцијом „Уједињени заштитник“ у Либији била је чињеница да први пут прекоокеански савезник није био покретачка снага интервенције, већ су је предводиле Француска и Велика Британија.

У Декларацији са Самита у Чикагу прихваћени су предлози држава чланица НАТО-а које нису признале једнострано проглашену независност Косова у вези са обавезним навођењем Резолуције Савета безбедности 1244 као референтног документа за ангажовање KFOR-а на простору јужне српске покрајине, као и формулација која усповљава да се смањење KFOR-а на терену реализује само када се за то стекну услови.¹⁰ Поред KFOR-а, на Самиту у Чикагу разматране су и Косовске снаге безбедности, и том приликом је поздрављен њихов напредак ка достизању потпуних оперативних способности.¹¹

Без навођења и елаборације посебних детаља, шефови држава и влада чланица НАТО-а похвалили су на састанку у Чикагу ангажовање НАТО-а и у мисијама *Ocean Shield*, *Active Endeavour* и *NATO Training Mission – Iraq*.¹²

Самит у Чикагу и изградња војних способности Алијансе

Питање даље изградње војних способности Алијансе разматрано је током припрема Самита у Чикагу и на Самиту кроз Концепт „паметна одбрана“, противракетну одбрану и политику прегледа одвраћања и одбране. На састанку министара одбране одржаном 2. фебруара 2012. највише је било речи о Концепту „паметна одбрана“, што није било никакво изненађење с обзиром на значај који му придаје евроатлантска заједница. Заправо, у оквиру припреме за Самит у Чикагу посебна пажња је посвећена питању општег редуковања финансијских средстава у условима глобалне финансијске кризе и њеном утицају на сектор одбране у свим чланицама НАТО-а, укључујући и САД, као и прилагођавању стратегије и активности НАТО-а новонасталим околностима, у којима Концепт „паметна одбрана“ има изузетан значај.

¹⁰ *Chicago Summit Declaration*. op.cit., paragraph 12.

¹¹ Исто.

¹² Исто, paragraph 15.

Чињеница да су скоро све чланице НАТО-а у околностима глобалне финансијске кризе донеле одлуку и о смањењу буџета за одбрану допринела је да се, уз ангажовање савезника у неколико операција на терену, доведе у сумњу капацитет Алијансе да одговори захтевима колективне одбране у складу са чланом 5 Вашингтонског споразума. Поред тога, постепено повлачење САД из Европе, у складу с новоусвојеном стратегијом одбране, и усмеравање пажње са Атлантика на Пацифик и са старог континента на Азију, пре свега на Блиски и Далеки исток, унело је несигурност међу неке чланице Алијансе у вези с тим како да се осигура безбедност у будућности.¹³

У наведеним условима, на прошлогодишњој конференцији у Минхену генерални секретар НАТО-а представио је Концепт „паметна одбрана“. Пре свега, под њим се подразумевају већа безбедност за мање новца, боља координација држава чланица и заједничко коришћење расположивих капацитета и ресурса. Другим речима, под тим концептом се подразумевају паметнија улагања и унапређење међусобне сарадње ради задржавања постојећих и стварања нових капацитета.¹⁴ Концепт „паметна одбрана“ није срачунат на додатну штедњу, већ на координисано трошење, односно улагање.¹⁵

Значају и неопходности спровођења у праксу Концепта „паметна одбрана“ допринела је и операција Алијансе у Либији „Уједињени заштитник“. Проблеми који су се том приликом појавили, попут повлачења италијанских авиона из борбених дејстава услед недостатка горива, указали су на озбиљне проблеме који су се из националне равни пренеле на раван савезништва, угрожавајући свеукупне капацитете Алијансе.

По значењу и садржајима, Концепт „паметна одбрана“ вечита је и, донекле, апстрактна тема, јер ће НАТО увек настојати, и увек је настојао, да своје функционисање учини рационалнијим и ефикаснијим. Тако је на Самиту у Вашингтону 1999. године усвојен програм под називом Иницијатива за унапређење одбрамбених капацитета, а на Самиту у Прагу 2002. године – Прашка обавеза о способностима.¹⁶

¹³ Детаљније у: *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Department of defense, USA, 2012.

¹⁴ Један од покренутих пројеката у оквиру Концепта „паметна одбрана“ јесте и заједничка набавка Ф-35 борбених авиона (*Joint Strike Fighter*).

¹⁵ Генерални секретар НАТО-а, у једном од својих говора посвећених Концепту „паметна одбрана“, нагласио је: „Знам да у временима оскудице не можемо трошити више. Али, не би требало ни да трошимо мање. Дакле, одговор је трошити боље“.

¹⁶ Иницијатива за унапређење одбрамбених капацитета била је усмерена на побољшање интероперабилности и изградњу војних капацитета у следећим областима: 1) покретљивост и развојност снага; 2) одрживост снага; 3) делотворно ангажовање; 4) самозаштита и 5) компатибилне комуникације.

Прашка обавеза о способностима развијена је ради побољшања војних капацитета и достизања интероперабилности у подручјима важним за успешно управљање кризама изван граница држава чланица НАТО-а, укључујући и одбрану од тероризма. За реализацију наведеног програма постигнуто је више од 400 чврстих политичких споразума, на основу којих савезници, пре свега европски, усмеравају своје ограничене ресурсе у мултинационалне пројекте. Тиме је требало створити нове или унапредити постојеће капацитете у следећим областима: 1), хемијској, биолошкој, радиолошкој и нуклеарној одбрани; 2) обавештајној делатности, осматрању и откривању циљева; 3) осматрању копна из ваздушног простора; 4) командовању, контроли и комуникацијама; 5) борбеној ефикасности, укључујући прецизно навођену муницију и средства за неутралисање непријатељеве противваздушне одбране; 6) средствима за стратегијски и поморски транспорт; 7) допуни горива у ваздуху и 8) јединицама које се могу разместити за борбену подршку и јединицама служби за борбену подршку.

„Паметна одбрана“ је иницијатива за снажније повезивање држава чланица, тј. механизам за унапређење билатералне сарадње заснован на идеји да се економска и политичка криза унутар Алијансе могу превазићи применом три принципа: специјализације, сарадње и приоритете. Капацитети чијем би очувању и даљем развоју иницијатива посебно требало да служи слични су онима које је Алијанса препознала и раније кроз наведене иницијативе из 1999. и 2002. године, а оне су потврђене и на Лисабонском самиту. Реч је о надзору и извиђању, борбеној готовости, обуци и припреми војних снага, ефикасном ангажовању, заштити снага, обавештајној активности и одбрани од балистичких пројектила. У вези са наведеним капацитетима, препозната је и активност за противракетну одбрану, која је тренутно једна од најважнијих и најчешћих тема у Алијанси.

Већина држава чланица Концепт „паметне одбране“ доживљава као добру вољу, а не као предузимање конкретних потеза, нарочито ако се узме у обзир чињеница да се његова евентуална актуелизација може очекивати тек после 2020. године. Међутим, без обзира на то, став званичника НАТО-а и његових чланица био је да се на Самиту у Чикагу морају наћи начини да се обезбеде сви неопходни услови за имплементацију Концепта „паметна одбрана“ у пракси, упркос томе што су пројекти у оквиру те иницијативе дугорочни и преамбициозни програми за које је неопходно много новца, а све због тога да би се у будућности створили услови за штедњу и ефикасније деловање.

С обзиром на наведене околности, на састанку министара одбране, одржаном 2. фебруара 2012, подржана је иницијатива генералног секретара НАТО-а да се у наредном периоду постигне политички споразум о том важном питању, које се односи на дугорочно обезбеђивање капацитета Алијансе. Поред тога, министри одбране држава чланица НАТО-а разматрали су могуће пројекте у оквиру Концепта „паметна одбрана“ и дискутовали о њиховим приоритетима. На састанку је постигнут договор да заинтересоване чланице доставе своје предлоге, на основу којих ће бити сачињена листа пројеката и држава чланица које ће у њима учествовати. Секретар одбране САД Леон Панета изнео је предлог „Агенде НАТО снага 2020“ који је касније усвојен на Самиту у Чикагу. Такође у оквиру Концепта „паметна одбрана“, министри одбране су донели одлуку о учешћу свих држава чланица у систему праћења ситуације на земљи ради обезбеђења бољег радарског надзора над јединицама на копну и подручјем њиховог деловања (*Alliance Ground Surveillance, AGS*), очекујући да ће систем у потпуности бити оперативан до 2017. године.

У складу са закључцима са састанка од 2. фебруара 2012, на наредном састанку министара одбране, који је одржан у оквиру „џамбо састанка“ 18. априла 2012, вођене су расправе о војним способностима Алијансе, али оне нису биле везане искључиво за пакет одлука који треба да се усвоји у Чикагу већ и за дугорочни развој до 2020. године. Најважнија питања која су том приликом покренули министри одбране односила су се на сагледавање потреба за развој капацитета одбране потребних у наредних десет година и изналажење адекватних начина како да се до њих дође на основу имплементације Концепта „паметна одбрана“. Зато су дали препоруку да поједине одлуке са Самита у Чикагу које се односе на Концепт „паметна одбрана“ треба да буду најављене задатака за наредни период, као што је то била пракса и са претходног Самита у Лисабону. Министри одбране су одобрили 280 пројеката за презентовање на Самиту у Чикагу у оквиру Концепта „паметна одбра-

на“ и разматрали могућности за рационалније коришћење средстава и избегавање дуплирања капацитета између НАТО-а и Европске уније, пре свега узимајући у обзир иницијативе у вези с „Паметном одбраном“ и „Удруживањем и дељењем“. По-кренуто је и увек актуелно питање о повећању издвајања у области одбране европских савезника.¹⁷

Министри одбране су очекивали да ће се на Самиту НАТО-а у Чикагу постићи договор о имплементацији Концепта „паметна одбрана“, којим би требало у потпуности да се одговори на питање како да се задржи што више капацитета уз мање војне буџете, али и да се одговори на критике бившег америчког секретара одбране Роберта Гејтса у вези с чињеницом да се неравномерно дели терет међу савезницима. У складу с наведеним очекивањима, на Самиту у Чикагу, у оквиру Концепта „паметна одбрана“, представљено је неколико конкретних пројеката, попут *Alliance Ground Surveillance*, *Baltic Air Policing* и пројекта у вези с противракетном одбраном, чиме се на највишем нивоу показала приврженост развоју тог концепта. Декларацијом са Самита у Чикагу о одбрамбеним капацитетима: Ка снагама НАТО-а 2020, потврђен је значај комплементарности Концепта „паметна одбрана“ са иницијативом Европске уније под називом „Удруживање и дељење“, и поздрављени напори за даљи развој капацитета у областима танковања летелица у ваздушном простору, медицинске подршке, извиђања на мору и обуке.¹⁸

У операцији „Уједињени заштитник“ у Либији још једном су се потврдили ограничени обавештајни, осматрачки и извиђачки капацитети НАТО-а, али и велико ослањање савезника на обавештајне податке Сједињених Држава. Будући да чланице НАТО-а настоје да превазиђу тај проблем, покренут је пројекат изградње система праћења ситуације на земљи ради обезбеђења бољег радарског надзора над јединицама на копну и подручјем њиховог деловања. Под тим се подразумева изградња заједничке инфраструктуре и коришћење заједничког радарског и сателитског система који би опслуживао извиђачке беспилотне летелице (типа *Global Hawk*). На Самиту у Чикагу донета је одлука да се извиђачке беспилотне летелице сместе у ваздушну базу Сигонела на Сицилији и дефинисани су трошкови постављања AGS, који треба да износе милијарду евра, као и оперативни трошкови коришћења у наредних 20 година који треба да износе две милијарде евра.¹⁹ Предвиђено је да основне оперативне способности систем достигне до 2015, а потпуне до краја 2018. године.

¹⁷ На пример, САД за одбрану издвајају 4,7 одсто БНП, док највећа издвајања у Европској унији има Велика Британија – 2,56 одсто БНП. Другим речима, према неким проценама САД финансирале су током 2001. године 50 одсто трошкова НАТО-а, али се тај проценат сада повећао на 75 одсто.

¹⁸ *Summit Declaration on Defence Capabilities: Towards NATO Forces 2020*. Press Release (2012) 064, 20 May 2012, paragraph 9.

¹⁹ Током припрема за Самит у Чикагу Шпанија је показала велико интересовање да се беспилотне летелице сместе у близини Оренсеа, на севернозападном делу њене територије. Непосредан интерес Шпанаца за ту иницијативу огледао се и у запослењу око 1.500 људи. Као главну предност свог предлога истicali су чињеницу да цивилни саобраћај није ни приближно истог интензитета као изнад Сицилије, што директно утиче на степен ризика приликом подизања беспилотних летелица. Међутим, шпанској страни није ишло на руку то што је потребна инфраструктура у бази Сигонела већ изграђена и користи се за потребе беспилотних летелица САД, па би у случају да је усвојен предлог Шпаније адаптација постојећег аеродрома и пратеће базе коштала око 250 милиона евра.

Почетком фебруара 2012. обезбеђен је у балтичким државама наставак мисије *Baltic Air Policing*, којој је мандат истицао 2014. године, чиме је постала трајна мисија Алијансе. С једне стране, балтичке државе, пре свега Естонија, сматрају ту мисију веома корисном и правим примером примене Концепта „паметна одбрана“. На тај начин обезбеђују да новчана средства која би улагале у ваздухопловне и противваздухопловне снаге усмере на ангажовање у операцијама подршке миру широм света као поуздани савезник Алијансе, што је и потврђено у Декларацији са Самита у Чикагу.²⁰ Међутим, с друге стране, Пољска се оштро противи ниском проценту учешћа тих држава у мисији *Baltic Air Policing*, а тај спор је најизраженији у билатералној равни с Литванијом. Пољска је наведени проблем предочила и на Самиту у Чикагу.

Поред *Alliance Ground Surveillance* и *Baltic Air Policing*, значајан пројекат у оквиру Концепта „паметна одбрана“ јесте и систем противракетне одбране. Због актуелности, тај систем је засебно разматран у току припрема Самита и на Самиту у Чикагу као једно од посебно значајних питања везаних за изградњу војних способности Алијансе.

Системом противракетне одбране НАТО-а треба да се обезбеде потпуна покривеност и заштита свим европским чланицама. На Самиту у Лисабону потврђена је спремност Алијансе да заједно са Руском Федерацијом испита потенцијале за увећавање постојећег и планираног система противракетне одбране у одговарајућем времену на обострано прихватљив и користан начин. Међутим, до сада у томе није начињен значајнији напредак, без обзира на то што се америчко-европским фазно прилагођеним приступом стварају добре могућности и за ангажовање Русије. С друге стране, Руска Федерација сматра да је систем противракетне одбране НАТО-а усмерен против ње.

Крајњи рок за увођење противракетне одбране над простором централне Европе је 2018. година, а за завршетак читавог пројекта предвиђена је 2022. година. Већина чланица НАТО-а подржава план Сједињених Држава о противракетној одбрани јер сматрају да се тиме јача члан 5 Вашингтонског споразума и принцип колективне одбране, док билатералну основу система противракетне одбране не сматрају коректним решењем и мисле да није у складу са чланом 4 Вашингтонског споразума.

Међутим, може се закључити да је, и поред свих постигнутих договора међу чланицама НАТО-а, противракетна одбрана и даље првенствено амерички пројекат, који је започео Роналд Реган, а после њега наставили, уз незнатне дораде, Џорџ Буш и Барак Обама.²¹ Тренутно, европске државе том пројекту доприносе само на начин за који нису потребни додатни трошкови, пре свега кроз уступање своје територије за размештање америчких радара и ракета, попут Пољске, Румуније, Шпаније и Турске. У условима глобалне финансијске кризе, набавка нових пресрећачких ракета и радара и модернизација постојећих бродова постале су за европске савезнике неизводљиве, те су „мртво слово на папиру“ многи договори у вези са изградњом заједничких капацитета противракетне одбране.

²⁰ *Chicago Summit Declaration*. op.cit., paragraph 56.

²¹ Детаљније у: *NATO's Chicago Summit: A Thorny Agenda*. Karl-Heinz Kamp, Researcher Paper, NATO Defense College, Rome, No 70, 2011, p. 4.

Током припрема Самита у Чикагу било је немогуће начинити било какав помак у вези са могућим ангажовањем Руске Федерације у систему противракетне одбране НАТО-а. Због неодржавања Самита НАТО–Русија на маргинама Самита у Чикагу изостао је веома важан форум за разговоре ради изналажења начина за даље унапређење сарадње у области противракетне одбране. Као одговор на руску незаинтересованост и на идеју о могућој подели територијалне надлежности у вези с противракетном одбраном, чланице НАТО-а све више инсистирају на принципу да „НАТО треба да брани НАТО“.

Током предизборне кампање Владимира Путина као да је враћен својеврсни хладноратовски дух изјавама високих званичника Руске Федерације о могућим превентивним нападима на елементе система противракетне одбране НАТО-а у Пољској и другим деловима источне Европе. Такве ставове изrekli и високи официри Руске Федерације током међународне конференције под називом *Missile Defence Factor in Establishing New Security Environment* коју је организовало Министарство одбране од 3. до 4. маја 2012. у Москви. С друге стране, према многим оценама изреченим на тој конференцији, постоји уверење да не треба искључити могућност да ће Сједињене Америчке Државе и Руска Федерација у билатералним преговорима до 2018. године, када се имплементира последња фаза система противракетне одбране над централном Европом, дефинисати заједничке претње пред којима се налазе и наћи међусобно прихватљиво решење. Међутим, с обзиром на актуелну ситуацију, не треба у скорије време очекивати већи напредак у преговорима о систему противракетне одбране између НАТО-а и Руске Федерације.

Без обзира на изостанак сарадње са Руском Федерацијом, на Самиту у Чикагу систем противракетне одбране, чији је идејни пројекат усвојен на Самиту у Лисабону, проглашен је „привремено способним“, што значи само увезивање постојећих иницијалних капацитета са командним структурама НАТО-а, али не и почетак оперативног дејства система.²² У пракси, предвиђена је „привремена способност“ система противракетне одбране од јуна 2012. године, што ће омогућити Алијанси ограничену, али суштинску способност да одговори на ракетне претње уз већ развијене иницијалне командне и контролне системе.²³ Након Самита у Чикагу, даљи развој система противракетне одбране оптерећиваће три важна питања: 1) ко производи, а ко плаћа компоненте система противракетне одбране (постоји тенденција да САД наметну своју технологију, коју би купили европски савезници); 2) даљи развој односа са Руском Федерацијом и 3) сагледавање хитности реаговања у односу на могуће претње.

Расправа ради заузимања става у вези с питањима одвраћања и одбране, у складу са одлукама Самита у Лисабону, постаје све значајнији садржај свих важних састанака који се организују на високом нивоу под окриљем НАТО-а. Достицање консензуса у вези са улогом и значајем нуклеарног одвраћања у условима покренуте дебате о томе да ли има сврху даље стационирање нуклеарног оружја САД у државама Западне Европе постаје велики изазов за све чланице Алијансе. Наиме, потребно је да се дефинише адекватан однос нуклеарног, конвенционалног и противракетног оружја код чланица НАТО-а којим ће се обезбедити довољне одбрамбене могућности, али и одвраћање потенцијалних нападача. Целокупно проми-

²² *Chicago Summit Declaration*. op.cit., paragraph 60.

²³ Детаљније у: Andres Fogh Rasmussen. NATO's First Step on Missile Defense, *Wall Street Journal*, 14 May 2012.

шљање у вези са наведеним садржајима одвија се у околностима у којима се све више искључује могућност класичног напада на неку од држава чланица и рата у конвенционалном смислу, па се све већа пажња посвећује новим безбедносним изазовима, пре свега борби против тероризма и сајбер криминала, који не знају за државне границе. За повлачење нуклеарног наоружања САД из Европе посебно се залаже Немачка. С друге стране, три нуклеарне силе које су чланице НАТО-а и новопримљене чланице из источне Европе сматрају да у условима сучељавања с новим безбедносним изазовима и повећањем војних буџета многих актера изван евроатлантског простора није време за причу о разоружању.

На састанку министара спољних послова и министара одбране који је одржан 18. априла 2012. у оквиру „џамбо састанка постигнута је сагласност у вези с политиком прегледа одвраћања и одбране, с напоменом да је веома значајно да се коначни документ о том питању званично усвоји на Самиту у Чикагу. Тиме би се стекли услови за оптималну поделу постојећег наоружања на део који је у одбрамбеној функцији и на део који служи за одвраћање.²⁴ Другим речима, циљ политике прегледа одвраћања и одбране јесте успостављање равнотеже између конвенционалних, нуклеарних и ракетних ефектива Алијансе, према опредељењима садржаним у новом стратешком концепту „Активно ангажовање, модерна одбрана“, у вези с кључним задацима Алијансе: колективном одбраном, управљањем кризама и кооперативном безбедношћу.²⁵

На Самиту НАТО-а у Чикагу усвојен је документ под називом Политика прегледа одвраћања и одбране чијом применом треба да се обезбеди оптимални баланс нуклеарног наоружања, конвенционалног наоружања, развоја система противракетне одбране и активности разоружања, контроле наоружања и непролиферације у складу с новим стратешким концептом „Активно наоружање, модерна одбрана“.²⁶ Основни циљ који треба да се оствари на основу наведеног документа јесте оптимално димензионирање постојећих капацитета у односу на претње савременог безбедносног окружења које су детаљно елабориране у новом стратешком концепту и Декларацији са Самита у Чикагу, попут пролиферације оружја за масовно уништавање, прекида тока виталних ресурса, терористичких аката, злоупотребе сајбер простора и саботажа.²⁷ Поред тога, Политиком прегледа одвраћања и одбране Алијанса позитивно утиче на међународно безбедносно окружење унапређењем кооперативне безбедности садржајима контроле наоружања, разоружања и непролиферације.²⁸ На Самиту у Чикагу потврђено је да се улажу сви напори да се Политика прегледа одвраћања и одбране усклади са актуелном финансијском кризом ради изналагања начина за даљом модернизацијом капацитета потребних за реализацију кључних задатака Алијансе. У погледу нуклеарног наоружања, став Алијансе је да постојећи нуклеарни арсенал задовољава критеријуме ефикасне политике

²⁴ Немачка посебан значај придаје усвајању политике прегледа одвраћања и одбране, што потврђује и иницијатива за нуклеарно разоружање и повлачење америчких нуклеарних бојних глава из Немачке коју је покрену немачки министар спољних послова Гвидо Вестервеле.

²⁵ *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization – Active Engagement, Modern Defence*. NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2010, *Core Tasks*.

²⁶ *Chicago Summit Declaration*. op.cit., paragraph 54. и *Deterrence and Defence Posture Review*. Press Release (2012) 063, 20 May 2012.

²⁷ *Deterrence and Defence Posture Review*. op. Cit., paragraph 1.

²⁸ Исто, paragraph 3.

прегледа одвраћања и одбране, и да ће НАТО остати нуклеарна сила све док на земалској кугли постоји нуклеарно наоружање.²⁹ Повлачење нуклеарног наоружања САД из Европе није предвиђено у наведеном документу, али је остављена могућност да се о томе расправља на Северноатлантском савету.³⁰ Политиком прегледа одвраћања и одбране Алијанси се поставља као један од задатака и развој флексибилних и интероперабилних конвенционалних снага које ће бити оспособљене да се употребљавају у различитим условима везаним за савремене претње, укључујући и борбене операције високог интензитета.³¹ Могућност ефикасне употребе конвенционалних снага на стратегијским удаљеностима позивањем на уговорну обавезу колективне одбране или на неопходност реализације операција одговора на кризу које нису предвиђене чланом 5 Вашингтонског споразума биће императив даљег развоја војних способности Алијансе. Политиком прегледа одвраћања и одбране предвиђено је да систем противракетне одбране може да буде допуна нуклеарном арсеналу Алијансе, али не и његова замена.³²

Без обзира на усвојени документ под називом Политика прегледа одвраћања и одбране, након Самита у Чикагу биће неопходно фокусирање на конкретан проблем одржавања баланса између конвенционалног и нуклеарног наоружања, уз реалност да та равнотежа не искључује употребу тактичког нуклеарног арсенала у будућности, али да је истински приоритет разоружање. Такође, у тој области је неопходна сарадња са Руском Федерацијом, јер се једино тако може обезбедити успешан наставак те политике. Поред наведеног, потребно је да се размотри и могућност доношења одлуке о новом размештају и модификацији нуклеарног оружја САД у Европи – замена 180 нуклеарних бомби типа Б-61 новијим типом Б-12.

Поред разматрања садржаја у вези са Концептом „паметна одбрана“, системом противракетне одбране и Политиком прегледа одвраћања и одбране, Самит у Чикагу био је и прилика да се сагледа и процес трансформације НАТО-а у складу са одлукама Лисабонског самита. Процес консолидације и рационализације постојећих агенција НАТО-а биће завршен до 1. јула 2012, након чега ће у НАТО-у, уместо четрнаест, постојати свега три агенције, које ће се бавити пословима у области набавке, подршке, комуникација и информатике.³³ Организационе промене у Савезничкој команди за операције и Савезничкој команди за трансформацију, као и у саставима који су им потчињени, биће реализоване до краја 2013. године.

Самит у Чикагу и партнерства НАТО-а

Идеју о предусретљивом и глобалном партнерству Алијанса је покренула на Самиту у Букурешту 2008. године. Под тим се подразумевало обједињавање свих постојећих програмских иницијатива и примена флексибилног формата „28+н“. Концепт обједињеног партнерства убрзо је напуштен, али је формат „28+н“ прихваћен

²⁹ Исто, paragraphs 8–9.

³⁰ Исто, paragraphs 12.

³¹ Исто, paragraphs 12.

³² Исто, paragraph 20.

³³ *Chicago Summit Declaration*. op.cit., paragraph 60.

као добра идеја за успостављање оквира ангажовања партнера који пружају значајан допринос операцијама Алијансе и имају са њом заједничке интересе у процесу стварања безбедног окружења. На Самиту НАТО-а у Лисабону, осим партнерству са државама које пружају допринос операцијама, велики значај се придавао партнерству са осталим међународним организацијама, попут Уједињених нација, Европске уније и Организације за безбедност и сарадњу у Европи. Под партнерствима НАТО-а данас се подразумевају Програм „Партнерство за мир“, Медитерански дијалог, Истамбулска иницијатива за сарадњу, Контакт државе/Глобални партнери и партнерство са међународним организацијама. Поред наведених, постоје и посебни облици партнерстава са Русијом, Украјином и Грузијом. Дакле, НАТО има веома развијену мрежу партнерстава и од Самита у Лисабону све се више наглашава његова намера да постане „чвориште“ за бројна партнерства. На састанку министара спољних послова у Берлину, одржаном у априлу 2011. године, усвојена је нова партнерска политика, под којом се, пре свега, подразумева прилагођавање постојећих механизма Програма „Партнерство за мир“ осталим програмским иницијативама.³⁴

Припреме за Самит у Чикагу показале су да тај скуп неће бити спектакуларан по дometима на пољу обезбеђења јасних смерница за даљи развој партнерстава. Наиме, и након одржавања „џамбо састанка“ у Бриселу остало је много отворених питања, пре свега када је реч о ситуацији на Блиском истоку и у северноафричким државама – Либији, Тунису и Мароку. Са безбедносним изазовима у вези с „Арапским пролећем“ настала је потреба да се продуби Медитерански дијалог усвајањем посебне декларације на Самиту НАТО-а у Чикагу, чиме би се валоризовала успешна операција НАТО-а у Либији и потврдио значај сарадње под окриљем наведене програмске иницијативе. Међутим, због ситуације на Блиском истоку, као и због погоршања односа између Турске и Израела, као једне од држава учесница Медитеранског дијалога, није било могуће усвајање било каквог званичног документа на састанку шефова држава и влада чланица НАТО-а у Чикагу. Поред тога, све чешће америчко истицање става да се под учешћем у Програму „Партнерство за мир“ не подразумева само примање бесповратне помоћи већ и подела заједничке одговорности, као и покретање иницијативе Шведске и Финске у вези са захтевом за посебним третманом напредних партнера од стране НАТО-а у даљем развоју политичког дијалога и сарадње у регионалним оквирима и њиховим укључивањем у све фазе извођења операције, наметнуло је НАТО-у потребу да на нови начин сагледава партнерства и да се све чешћа позива на формат „28+n“.

На маргинама Самита НАТО-а у Чикагу организовано је мноштво састанака на којима се подразумевало учешће држава партнера, што је допринело свеобухватном сагледавању актуелног безбедносног окружења у евроатлантској заједници. Посебно је интересантан био састанак у формату „28+13“, тј. састанак НАТО-а и појединих партнера који су ушли у поменути формат на основу доприноса операци-

³⁴ Детаљније у: *Active engagement in Cooperative Security: A more efficient and flexible partnership policy*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011; *Improving the Management of NATO's Partnerships – Menu of Cooperation and Individual Programmes*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011; *Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-led Operations*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011.

јама, високих контрибуција за поверилачке фондове и уложених напора ради што већег приближавања Алијанси.³⁵

Декларацијом са Самита у Чикагу шефови држава и влада чланица НАТО-а поновили су опредељење за даље јачање свих програмских иницијатива које је покренула Алијанса, а пре свега за унапређење интензивiranог дијалога са државама Медитеранског дијалога и Истамбулске иницијативе за сарадњу у светлу недавних промена у арапском свету.³⁶ Раније најављивана идеја о укључивању Либије у Медитерански дијалог није реализована зато што су актуелне либијске власти генералном секретару НАТО-а пренеле став да „још нису спремне за тај вид сарадње са Алијансом“.

Посебно је наглашена политика „отворених врата“ НАТО-а у складу са чланом 10 Вашингтонског споразума, уз навођење држава кандидата за чланство у НАТО-у које учествују у Акционом плану за чланство (Македонија, Црна Гора и Босна и Херцеговина) и Грузије.³⁷ Без обзира на мноштво покренутих иницијатива током припрема за Самит у Чикагу, Македонија у Чикагу није добила позив за чланство у НАТО-у будући да још увек није решила билатерални спор са Грчком у вези са њеним именом. На путу ка чланству у НАТО, поздрављен је напредак Црне Горе у вези с реформама у областима предвиђеним Акционим планом за чланство. Што се тиче почетка израде Годишњег националног програма припрема Босне и Херцеговине за приступање НАТО-у у оквиру Акционог плана за чланство, шефови држава и влада су се позвали на састанак министара спољних послова који је одржан у Талину, у априлу 2010. године, када је укњижба војне имовине дефинисана као услов за отпочињање тог процеса. Без обзира на то што питање давања Грузији статуса државе кандидата за чланство није решено од Самита НАТО-а у Букурешту, одржаног 2008. године, због противљења Немачке и Француске, оно је још увек актуелно, али без одговарајућих помака у корист те државе.

Упркос томе што је сарадња између Русије и НАТО-а на Самиту у Чикагу представљена као питање које има стратегијски значај, у пракси се показало да су њихови актуелни односи у некој врсти пат-позиције.³⁸ На то указује и чињеница да дуже време није био одржан састанак Савета НАТО-а и Руске Федерације на амбасадорском нивоу који се, по правилу, одржава једном месечно.³⁹ Разлог за то није био само протоколарне природе – због упражњеног места руског амбасадора при НАТО-а, нити усмереност на предизборне активности, већ суштинско неразумевање две стране у погледу противракетне одбране НАТО-а. Москва, која систем за противракетну одбрану НАТО-а види као претњу својој способности одвраћања, захтева одређене гаранције да тај систем неће бити усмерен на њену територију. У том смислу, за Руску Федерацију нису довољне само политичке гаранције већ и неки вид правног обавезивања. Ипак, сви су свесни чињенице да је то тешко остварљи-

³⁵ Формат „8+13“, поред чланица НАТО-а, чиниле су следеће државе: Аустралија, Аустрија, Финска, Грузија, Јапан, Јордан, Република Кореја, Мароко, Нови Зеланд, Катар, Шведска, Швајцарска и Уједињени Арапски Емирати.

³⁶ *Chicago Summit Declaration*. op. cit, paragraphs 22, 40–45.

³⁷ *Исто*, op. cit., paragraphs 26–29.

³⁸ *Исто*, op. cit., paragraphs 36.

³⁹ После дужег времена, одржали су састанак Савет НАТО-а и Руска Федерација 4. априла 2012. године. Том приликом је делегација Руске Федерације представљана на нивоу заменика амбасадора јер након одласка амбасадора Рогозина још није именован амбасадор Руске Федерације при НАТО-у.

во јер, чак и кад би се европске чланице НАТО-а сложиле око неког обострано прихватљивог правног оквира за даљи развој система противракетне одбране, такав споразум не би добио већину у Америчком конгресу због снажног противљења републиканаца. С друге стране, Руска Федерација је задовољна што је од НАТО/САД добијена сагласност за извоз руских хеликоптера у Авганистан, чија би последња испорука требало да се заврши до краја 2012. године. Будући да је то позитиван сигнал, Влада у Москви очекује флексибилније постављање НАТО/САД када је у питању улога Руске Федерације и у другим сегментима односа са Авганистаном.

На маргинама Самита у Чикагу није одржан Самит НАТО–Русија, упркос чињеници да је била реч о јубилеју – 15 година од Оснивачког акта НАТО–Русија и десет година од оснивања Савета НАТО–Русија. На састанку Савета НАТО–Русија који је одржан на маргинама „џамбо састанка“ у Бриселу није дошло до приближавања ставова у вези с противракетном одбраном, па тако ни до усвајања заједничке декларације којом би се потврдио Основни акт о сарадњи. Тај документ је садржао одредбу да ни Алијанса ни Руска Федерација неће користити оружје једна против друге. Услед неслагања руске стране, која је као разлог навела да не жели политичку декларацију већ класичан споразум, Основни акт о сарадњи није постао још један од докумената везаних за односе између НАТО-а и Русије. Што се тиче противракетне одбране, Руска Федерација је напустила са донекле „блажим“ ставовима. Наиме, после захтева за правним гаранцијама, на састанку је саопштен став да би за руску страну била прихватљива и политичка декларација, уз одговарајуће техничке гаранције да систем противракетне одбране није усмерен против Руске Федерације. У погледу Авганистана, Руска Федерација је исказала заинтересованост за стабилизацију прилика, али и одређене резерве према планираном повлачењу током 2014. године. Дата је подршка двосмерном транзитном аранжману за ISAF, заједнички иницираном програму обуке за 2.000 људи и договору о обуци авганистанских техничара хеликоптера и обезбеђењу резервних делова авганистанском ваздухопловству. Поред наведеног, на састанку између Савета НАТО-а и Русије није дошло до приближавања ставова у вези са ситуацијом у Сирији. Међутим, остварена је сарадња када је реч о борби против тероризма и трговине наркотицима.

Руска Федерација је добила позив да на Самиту у Чикагу учествује на састанку под форматом „ISAF+“ на којем су, поред чланица НАТО-а и контрибутора ISAF-а, присуствовали и значајни финансијски контрибутори, суседне државе, Уједињене нације, Светска банка и транзитне државе за ISAF. Међутим, руска страна је показала одређену уздржаност у односу на тај *ad hoc* позив, будући да је Руска Федерација већ годинама тражила да присуствује тим састанцима и није добијала позитиван одговор од представника Алијансе. То је био основни разлог да Руска Федерација на наведеном састанку буде представљена на експертском нивоу.

На Самиту у Чикагу шефови држава су размотрили и иницијативу коју су покренуле Шведска и Финска ради изналагања начина да се више уважавају разлике међу партнерима. Тиме је још једном доказана у пракси приврженост новом флексибилном формату „28+n“ на штету постојећих, нетрадиционалних програмских иницијатива, без обзира на „церемонијално“ исказивање подршке за Програм „Партнерство за мир“ и за Савет евроатлантског партнерства.⁴⁰

⁴⁰ *Finland's and Sweden's priorities for the Chicago Summit and beyond*. 27. March 2012.

Република Србија и Самит НАТО-а у Чикагу

Као држава учесница Програма „Партнерство за мир“, Република Србија није била позвана да учествује на Самиту НАТО-а у Чикагу. Однос Републике Србије према НАТО-у у највећој мери одређују питања која се тичу процене ситуације на Косову и Метохији од стране Алијансе и даљег ангажовања KFOR-а, односа НАТО-а према проширењу на суседне државе Републике Србије, могућности војно-војне сарадње у оквиру актуелног процеса изградње способности Алијансе и процене Републике Србије у својству једне од учесница програмске иницијативе „Партнерство за мир“.

Актуелна питања о даљем ангажовању KFOR-а усмерена су на његове будуће активности у вези са пројекцијама раније договорене динамике повлачења у зависности од стања на терену и на однос KFOR-а са Косовским снагама безбедности у погледу њиховог оспособљавања за вршење утврђеног мандата. Иако је број српских барикада смањен, а слобода кретања EULEX-а повећана, преовладава мишљење да је још рано за повлачење *Operational Response Forces*. Прелазак на *Gate 3* биће могућ тек када се постигне политичко решење за напетост на северу Косова. Смањење снага је условно и није временски ограничено. Постоје заговорници даљег смањења и они који су против тога, те се у скоројјој будућности може очекивати и покретање неких нових иницијатива. Актуелно је и разматрање потребе да се успостави равнотежа снага између KFOR-а и EULEX-а, с обзиром на то да мисија Европске уније нема потребне капацитете у оквиру свога мандата, као ни конкретне договоре у вези с тим.

Што се тиче изградње способности Косовских снага безбедности, достизање њихових потпуних оперативних способности одложено је за крај 2012. године. Савезници сада разматрају место и улогу НАТО-а након достизања потпуних оперативних способности Косовских снага безбедности, али и њихово место и улогу у тзв. држави Косово.

Када је реч о евентуалном проширењу новим чланицама са простора западног Балкана, може се закључити да у НАТО-у постоји „замор“ од проширења, па на Самиту у Чикагу, и поред мноштва покренутих иницијатива, то питање није разматрано. Поновно разматрање проширења Алијансе може се очекивати тек од 2014. године.

Најинтензивније расправе током припрема Самита у Чикагу вођене су у вези са пријемом Македоније у НАТО и упућивањем позива Босни и Херцеговини да приступи изradi Годишњег националног програма припрема у оквиру Акционог плана за чланство. Неоспорно, у Македонији је био приметан повећани оптимизам у вези са чланством у Алијанси након пресуде Међународног суда правде у спору са Атином. Међу појединим државама чланицама постојало је уверење да би се могло доћи до сагласности да се Македонији упути позив, с тим да се услови да мора решити спор са Грчком око имена до завршетка поступка ратификације од стране свих држава чланица, што може да траје и до две године. У складу с тим, македонски званичници су, у процесу припрема за Самит у Чикагу, дефинисали нову платформу за преговоре са представницима НАТО-а и његових чланица. Наиме, подразумевало се изналагање формуле од стране Алијансе за обезбеђење паралелног чланства, уз интензивне преговоре о имену који би се водили на билатералној основи између Грчке и Македоније. Међутим, Македонија на Самиту у Чикагу није позвана да приступи НАТО-у у складу са закључцима са Самита у Букурешту у којима је дефинисано да је питање имена државе билатерални проблем и да га морају саме решити државе у спору. Споразум о проширеној сарадњи Републике Маке-

доније и НАТО-а који је потписан 27. априла 2012. у Скопљу може да се сматра својеврсном утехом НАТО-а због нерешавања питања македонског чланства у Алијанси. Међутим, с безбедносног аспекта, очекивани неуспех у Чикагу албански фактор користи као снажан аргумент за додатне притиске на Владу ради коначног достизања свог циља – двонационалне државе. У међународној заједници постоји сумња да је недавни масакр петорице македонских младића био испровоциран како би се скренула пажња са неуспеха у Чикагу и упозорио НАТО да је безбедност Македоније угрожена и изнутра и споља, због чега је неопходно да што пре постане члан Алијансе.

У Босни и Херцеговини постоји оптимизам у погледу постизања договора о укњижби и подели војне имовине, посебно због недавног формирања новог Савета министара и одлуке донете у марту 2012. да се дозволи Министарству одбране да укњижи сву имовину. Турска и још неке државе, попут Шпаније, током припрема Самита у Чикагу снажно су лобирале да Босна и Херцеговина добије могућност да отпочне израду Годишњег националног програма припрема у оквиру Акционог плана за чланство. Непосредно пред „џамбо састанак“ у Бриселу, Бугарска је, под очигледним притиском Турске, покренула иницијативу да Босна и Херцеговина убрзо добије могућност реализације годишњих националних програма припрема у оквиру Акционог плана за чланство, у чему су је подржале државе из региона и Норвешка. У вези с тим, већина држава чланица НАТО-а сматра да би договор из Талина требало блаже тумачити, тако да Босна и Херцеговина само започне процес укњижбе некретнина који, с обзиром на унутрашњу процедуру, може да потраје и пар година, али су, с друге стране, поједине државе, на пример Немачка, имале доста крут приступ и захтевале су да процес укњижбе за свих 69 некретнина буде у потпуности окончан.

Зависно од брзине испуњавања обавеза, може се очекивати да Босна и Херцеговина добије позив за израду првог годишњег националног програма припрема у оквиру Акционог плана за чланство у септембру 2012. године, након прегледа испуњења Индивидуалног акционог плана партнерства. Међутим, поред питања укњижбе некретнина, постоје изразито неповољни подаци о јавном мњењу у Републици Српској по питању чланства у НАТО, што ће се још више актуелизовати током кампање за локалне изборе у октобру 2012. године. Наиме, према актуелним истраживањима јавног мњења, 60 одсто испитаника из Републике Српске противи се чланству Босне и Херцеговине у НАТО.

Република Србија би требала помно да прати све актуелности у вези са Концептом „паметна одбрана“ и да покуша да се укључи у поједине пројекте које државе чланице желе да успоставе на регионалном нивоу, попут „Балканских медицинских снага“, и у програме које је иницирао НАТО под окриљем Агенције за консултације, командовање и контролу. То ангажовање требало би да усклади са сличном иницијативом коју је покренула Европска унија под називом „Удруживање и дељење“.

Следећи своја традиционална опредељења, на Самиту у Чикагу шефови држава и влада чланица НАТО-а потврдили су спремност да обезбеде подршку Србији на путу ка евроатлантским интеграцијама. Такође, поздравили су досадашњу сарадњу са Алијансом и споразум постигнут кроз дијалог Београд–Приштина под окриљем Европске уније. Позвали су Србију да уложи додатне напоре у изградњу мира и стабилности на Косову и остварење потпуне сарадње с KFOR-ом и EULEX-ом.⁴¹

⁴¹ *Chicago Summit Declaration*. op.cit., paragraphs 33–34.

Закључак

Самит НАТО-а у Чикагу одржан је у сенци претходног, Лисабонског самита, који је по достигнућима био историјски и на којем је усвојен нови стратешки концепт „Активно ангажовање, модерна одбрана“, али су донете и одлуке које су имале суштински значај за даљи развој Алијансе. То је у великој мери утицало да се Самит у Чикагу најчешће назива „самитом имплементације лисабонских одлука“. Без обзира на то што Самит у Чикагу није достигао значај Лисабонског самита, на њему је ипак још једном демонстрирана трансатлантска солидарност и показало се да је Алијанса свесна значаја даље изградње својих капацитета ради одговора на изазове савременог безбедносног окружења. У „свечано-тријумфалној атмосфери“ освежен је осећај заједништва и учвршћена је унутрашња кохезија међу савезницима која је нарушена због проблема у Авганистану и најаве више држава да ће из њега повући снаге пре договореног рока. Поред тога, на Самиту у Чикагу разматрана су и нека нова питања, која су постала актуелна након састанка шефова држава и влада у Лисабону крајем 2010. године, а пре свега питања произишла из ангажовања савезничких снага у Либији, као и из последица глобалне финансијске кризе. У наведеним околностима, главне теме недавно одржаног Самита биле су у вези с даљим ангажовањем Алијансе у Авганистану, развојем војних способности и политиком сарадње са партнерима.

На теме о којима је расправљано у Чикагу велики утицај су имали и избори у појединим важним чланицама НАТО-а који се одржавају у истој години када и Самит. Реч је, пре свега, о изборима у Сједињеним Америчким Државама и Француској. У таквим околностима, Авганистан је постао главна тема Самита, с намером да он постане глобални међународни оквир за пројектовање и примену излазне стратегије из Авганистана. Сједињене Америчке Државе су на Самиту у Чикагу постигле договор са европским савезницима у вези са даљим ангажовањем коалиционих снага у Авганистану. Алијанса ће, након периода транзиције, остати присутна у Авганистану ради обуке авганистанских снага безбедности и биће главни донатор потребних новчаних средстава за њихово одржавање и даљу изградњу захтеваних војних способности.

У погледу изградње војних способности Алијансе, на Самиту у Чикагу нашли су се садржаји који се односе на Концепт „паметна одбрана“, противракетну одбрану и политику прегледа одвраћања и одбране. Од Лисабонског самита државе чланице НАТО-а све више пажње усмеравају на Концепт „паметна одбрана“ како би смањиле јаз у техничкој опремљености и борбеним способностима у односу на свог прекоокеанског савезника – Сједињене Америчке Државе, а у околностима глобалне финансијске кризе и смањивања буџета за одбрану. На Самиту у Чикагу систем противракетне одбране НАТО-а проглашен је „привремено способним“, што значи само увезивање постојећих иницијалних капацитета са командним структурама НАТО-а, али не и почетак оперативног дејства система. Усвајањем Политике прегледа одвраћања и одбране Алијанса је на Самиту у Чикагу покушала да изнађе баланс између конвенционалног наоружања, нуклеарног наоружања, развоја система противракетне одбране и активности које се односе на контролу наоружања, разоружање и непролиферацију с обзиром на нови стратешки концепт „Активно ангажовање, модерна одбрана“.

Унапређење и ширење стабилности у читавој међународној заједници најбоље се може осигурати путем широке мреже партнерских односа са државама и организацијама широм света. Наиме, партнерства су конкретан и драгоцен допринос успешном обављању основних задатака НАТО-а. Током Лисабонског самита даљи развој партнерстава посматран је у више равни: сарадња са Русијом, сарадња са значајним међународним организацијама које се баве питањима безбедности (пре свега, Уједињене нације и ЕУ), сарадња са државама укљученим у „Партнерство за мир“, Медитерански дијалог и Истанбулску иницијативу за сарадњу, као и сарадња са контакт државама, односно глобалним партнерима. На Самиту у Чикагу настављена је актуелна тенденција унапређења сарадње са партнерима. У складу са наведеним, Алијанса ће развијати дијалог и практичну сарадњу са сваком државом у свету са којом дели заједничке интересе за очување међународног мира и стабилности и која активно доприноси операцијама одговора на кризу под вођством НАТО-а. На Самиту у Чикагу поново је потврђен све већи значај флексибилног формата сарадње „28+n“, који Алијанси обезбеђује да постане „чвориште“ за сва партнерства, како на регионалном, тако и на глобалном нивоу, што у пракси значи и усмеравање НАТО-а на регион Блиског и Далеког истока и Африке. То може да има негативан утицај на будући развој односа између Републике Србије и НАТО-а у оквиру Програма „Партнерство за мир“ у вези са амбицијама Србије да и даље, без адекватног доприноса операцијама Алијансе, обезбеђује потребне садржаје војно–војне сарадње са том политичко–војном организацијом ради припреме својих војних капацитета предвиђених за ангажовање у операцијама Европске уније. Све учесталија примена флексибилног формата „28+n“ негативно ће утицати на садржаје сарадње у Програму „Партнерство за мир“, па ће у таквим околностима Србија морати не делимично, већ потпуно да примени постојећи модел сарадње напредних партнера са НАТО-ом (Финска, Шведска и Аустрија), под којим се подразумевају значајни доприноси мировним операцијама под вођством Алијансе, уколико жели да буде активни субјект у процесу изградње заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније.

У складу са одлукама Самита у Чикагу, наредни састанак шефова држава и влада чланица НАТО-а одржаће се на јесен 2013. године у Бриселу.

Литература

1. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization – Active Engagement, Modern Defence*. NATO Public Diplomacy Division, Brusselss, 2010.
2. Declaration by the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the Government of the Islamic Republic of Afganistan on an Enduring Partnership, Summit NATO, Lisbon, 2010.
3. *Active engagement in Cooperative Security: A more efficient and flexible partnership policy*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011.
4. *Improving the Management of NATO's Partnerships – Menu of Cooperation and Individual Programmes*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011.
5. *Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-led Operations*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011.

6. *NATO's Chicago Summit: A Thorny Agenda*. Karl-Heinz Kamp, Researcher Paper, NATO Defense College, Rome, No 70, 2011.

7. *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Department of Defense, USA, 2012.

8. *Finland's and Sweden's priorities for the Chicago Summit and beyond*. 27. March 2012.

9. Andres Fogh Rasmussen. NATO's First Step on Missile Defense, *Wall Street Journal*, 14 May 2012.

10. *Chicago Summit Declaration*. Press Release (2012) 062, 20 May 2012.

11. *Summit Declaration on Defence Capabilities: Towards NATO Forces 2020*. Press Release (2012) 064, 20 May 2012.

12. *Deterrence and Defence Posture Review*. Press Release (2012) 063, 20 May 2012.

13. *Chicago Summit Declaration of Afghanistan*. 21 May 2012.

ПЕРСПЕКТИВЕ КОНЦЕПТА ЉУДСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Милан Липовац
Универзитет у Београду, Факултет безбедности
Лука Глушац
Заштитник грађана Републике Србије (омбудсман)

Развој концепта људске безбедности и постављање појединца у центар безбедносних калкулација изазива велике промене у савременим студијама безбедности. Будући да концепт људске безбедности није прецизно одређен и да је услед те непрецизности и широке примене његова хеуристичка вредност минимална, аутори настоје да га прецизније одреде и операционализују како би се увећала његова теоријска и практична вредност. Први корак у том правцу је извештај „Одговорност да се заштити“, из 2001. године, који је генерални секретар ОУН Бан Ки Мун актуелизовао 2009. године кроз извештај „Имплементирање ‘Одговорности да се заштити’“.

Кључне речи: *концепт безбедности, људска безбедност, извештај „Одговорност да се заштити“, извештај „Имплементирање ‘Одговорности да се заштити’“.*

Увод

Период након Другог светског рата, између осталог, обележило је и оснивање Организације уједињених нација и усвајање Повеље УН (24. октобра 1945), усвајање Универзалне декларације УН о људским правима (10. децембра 1948) и Декларације УН о давању независности колонијалним земљама и народима (14. децембра 1960). Доношење тих норматива само је убрзало нестанак империјализма (као легитимне и легалне политике неке државе) и колонијалних односа, те је довело до формирања великог броја народноослободилачких покрета и успостављања нових националних држава, превасходно на тлу Азије и Африке.¹ Новонастале државе суочавале су се са бројним проблемима: револуцијама, грађанским немирима и ратовима (следствено и великим бројем погинулих и рањених, избеглица и интерно расељених лица), огромним економским проблемима, корупцијом, али и ширењем заразних болести, сиромаштвом, недостатком пијаће воде и глађу.

¹ Изумимајући постсовјетске државе, након Другог светског рата на територији Азије настало је 29 нових националних држава. Видети шире у: Mark T. Berger, *The Battle for Asia: From Decolonization to Globalization (Asia's Transformations)*, Routledge, London, 2003.

У Африци је тај број још већи – 53 државе. Видети шире у: David Birmingham, *The Decolonization Of Africa*, Routledge, London, 1995.

Одговор развијеног света на те изазове није био адекватан, јер је, између осталог, био заснован на стратешким калкулацијама и тежњи да се неформално задрже стари колонијални утицаји и неодговарајућа прерасподела економске добити у корист државе која те односе и успоставља. У вези с тим, јавила се нова струја у економској мисли која се фокусира на проблем (не)уједначеног развоја и равномерну дистрибуцију ресурса и добити.

Наведени чиниоци су утицали на стварање интелектуалног амбијента који је подстакао прожимање економских наука и студија безбедности у контексту безбедности појединца и економских предуслова да се та безбедност и оствари. „Корени идеје људске безбедности ако не потичу, онда су у вези са растућим незадовољством поводом доминантних тумачења развоја и безбедности током шездесетих, седамдесетих и осамдесетих година (прошлог века). Економисти су, без сумње, представљали његову авангарду својим критикама доминантних модела економског развоја од почетка шездесетих“ (Вајрај 2000:4).

Ипак, основе концепта људске безбедности, барем оне за које ми данас знамо, треба тражити у конкретним догађајима с краја осамдесетих и почетка деведесетих година прошлог века. Крај хладног рата, нестанак биполарне равнотеже снага/страха и трке у наоружању, имплозија СССР-а и крах комунизма, као и интеграциони процеси у Европи, те стратешки концепт НАТО-а, изазвали су експлозију неолибералних идеја. Иницијални оптимизам конституисања људске безбедности поткрепљен је идејом „Мировне дивиденде“ (*Peace Dividend*) Уједињених нација.²



Слика 1 – Глобални војни трошкови у милијардама долара на годишњем нивоу³

² Више о томе: Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Rina Bhattacharya, Shamit Chakravarti, „The Elusive Peace Dividend“, *Finance and development*, vol 39, no 4, 2002.

³ <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/world> (приступљено 29. јануара 2011).

Наиме, будући да су окончани реалистичко увећање моћи (или се бар тако чинило)⁴ и трка у наоружавању између држава два супротстављена блока, поставило се питање неопходности (или потребе) улагања огромних финансијских средстава у војноиндустријски комплекс.⁵ С друге стране, неуједначени привредни раст, продубљивање јаза између богатих и сиромашних на глобалном нивоу и идеја одрживог развоја подстакли су размишљања о потреби решавања тих проблема. Тако је настала идеја да се финансијска средства која су раније улагана у увећање војних капацитета преусмере на решавање проблема људи и људских заједница којима је помоћ потребна.



Слика 2 – Војни буџет САД у милијардама долара на годишњем нивоу⁶

На тај начин традиционални, државоцентрични концепт безбедности постао је преузак оквир за разумевање међународних односа, првенствено међународне безбедности. „Људска безбедност последња је у дугом низу неологизама који охрабрују политичаре и истраживаче да међународну безбедност схватају као нешто шире од војне одбране државних интереса и територије“ (Paris 2001:87). Зато се концептом људске безбедности, иако није прецизно одређен, шири истраживачко поље безбедности уопште и на тај начин упоредо изазивају промене како у политичкој, тако и у академској средини. Све наведене околности довеле су до тога да баш *UNDP (United Nations Development Programme)*, као специјализована агенција ОУН посвећена питањима глобалног развоја, буде покретач те идеје. Дакле, појам људске безбедности доспео је у политички и академски дискурс захваљујући Извештају о људском развоју (*Human*

⁴ „Наде да ће (након хладног рата) наступити ново доба у људској историји почивале су на јединственом склопу међународних околности, односно на привременом обустављању традиционалног надметања великих сила“ (Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, Published by Alfred A. Knopf, New York, 2008, p. 10. Та књига је својерестан одговор на књигу Френсиса Фукујаме *Крај историје и последњи човек*).

⁵ Несразмерно велика улагања у војну индустрију произвела су стагнацију других привредних сектора.

⁶ <http://ronaldgrey.wordpress.com/2010/08/12/bushs-peace-dividend/> (приступљено 31. јануара 2011.)

Development Report) из 1994. године⁷ у којем је формулисан појам људске безбедности. У том извештају се каже да ће „идеја људске безбедности, иако једноставна, по свој прилици револуционисати друштво XXI века“.⁸

Када говоримо о појединачној (људској) безбедности, под њом подразумевамо „живот, здравље, статус, изобиље, слободу. Поменути елементи су веома сложени, а многи од њих се не могу заменити ако се изгубе“ (Buzan 1991:36). Зато се може рећи да људска безбедност има два кључна аспекта. Под првим се подразумева „сигурност од хроничних претњи, као што су глад, болести и репресија, а под другим – заштићеност од изненадних и болних поремећаја који ремете свакодневни живот, без обзира на то да ли настају код куће, на послу или у заједници“.⁹

Та изворна дефиниција, која је неспорно преширока и недовољно прецизна, проузроковала је да се људска безбедност види као концепт без јасно одређеног домена. Додатну тешкоћу у проучавању концепта изазива чињеница да још увек не постоји универзална и опште прихваћена дефиниција људске безбедности. У већини дефиниција наглашава се добробит обичних људи. Зато Роланд Парис (*Roland Paris*) даје интересантну опаску да „људска безбедност је као 'одрживи развој', сви је прихватају иако мали број људи има јасну идеју шта она заиста представља“ (2001:88). Значајно је и прилично магловито Хемсоново (*Fen Olsen Hampson*) становиште, према којем „одрживи људски развој представља идеју људске безбедности“ (Amouyel 2006:13). Дакле, непрецизно одређен појам људске безбедности одређује се још неодређенијим појмом „одрживог људског развоја“.

Ипак, преовладава начелно уверење да се та идеја безбедности односи на правну и економску сигурност појединаца. Људска безбедност се односи на „развој и поштовање људских права“, али их и превазилази (Tadjbakhsh 2005:2). „Људска безбедност односи се на заштиту личне безбедности појединца и слободу од директних и индиректних претњи насиљем. Промовисање људског развоја и концепта добре управе, а када је то потребно и колективна употреба санкција и силе су од кључног значаја за управљање људском безбедношћу. Државе, међународне организације, невладине организације и друге групе у грађанском друштву заједно су од виталног значаја за перспективу људске безбедности“ (Bajrai 2000:2).

Бивши високи комесар за избеглице УН Садако Огата разликовала је политичке и војне, али и социјалне, економске и еколошке претње људској безбедности. „Широк је спектар фактора који доприносе да се људи осећају несигурно, од постављања нагазних мина и пролиферације нуклеарног наоружања до транснационалних претњи као што је трговина дрогом и ширење ХИВ-а. Зато ми дозволите да још једном говорим из своје перспективе, избеглице беже од сукоба! Један од главних разлога људске несигурности јесте управо недостатак политичких и безбедносних механизма за решавање сукоба“.¹⁰

⁷ У Извештају о људском развоју из 1993. године развијена је идеја људског развоја на три фронта: грађанском (цивилни), политичком и економском. Та идеја је послужила као основа за годину дана касније уобличену идеју људске безбедности. UNDP (1993): *Human Development Report*, Chapter 1, p. 12. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993/chapters/> (приступљено 25. јануара 2011).

⁸ UNDP (1994): *Human Development Report 1994*, Chapter 14, p. 22.

<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/> (приступљено 23. јануара 2011).

⁹ UNDP, *исто*, p. 23.

¹⁰ Speech by Mrs. Sadako Ogata; „Human Security: A Refugee Perspective“, 1999, <http://www.unhcr.org/print/3ae68fc00.html> (приступљено 25. јануара 2011).

Људска безбедност, како сматра Кофи Анан, у најширем смислу обухвата „људска права, добру владавину, приступ образовању и здравственој заштити, као и стварање услова у којима ће сваки појединац имати шансу и избор да остварује властити потенцијал. Сваки корак у овом правцу такође је и корак ка смањењу сиромаштва, постизању економског раста и спречавању сукоба. Слобода од ускраћености, слобода од страха и слобода да будуће генерације наследе здраву животну средину – ово су међузависни темељи људске, а због тога и националне безбедности“.¹¹ Иако је веома широко, то становиште бившег генералног секретара УН значајно је јер је уочио два важна аспекта људске безбедности: слободу од ускраћености и слободу од страха.¹²

Идеја *слободе од ускраћености* као одређење људске безбедности заснована је на чињеници да у оружаним сукобима на годишњем нивоу страда много мање људи него због, на пример, недостатка пијаће воде и хране, сиромаштва и незапослености, непостојања здравствене неге и ширења заразних болести, несанираних последица природних катастрофа итд. Дакле, живот и здравље људи угрожени су више због онога што им недостаје него због класичне војне претње безбедности. Реч је о готово свим факторима који спречавају појединца да нормално живи у заједници и остварује свој потенцијал,¹³ па такав холистички приступ људској безбедности прети да заврши као негација сопствене сврхе. Због тежње да се све обухвати, такав оквир постаје сувише комплексан и аналитички бескористан. Самом концепту „замера се инкохерентност и теоријска незаокруженост“ (Глушац 2010:83), а то се односи и на практичне импликације те платформе, у којој не могу бити јасни приоритети деловања због тако широке теоријске поставке.

Управо на основу критика тако широког схватања људске безбедности настала је потреба за њеним ужим одређењем, које се сада везује за *слободу од страха*. Та идеја је слична традиционалном схватању безбедности, с том разликом што се у овом случају војна сила користи за физичку безбедност појединца. Нагласак је на морално оправданој и неопходној превентивној или репресивној међународној интервенцији против државе која масовно крши људска права, врши ратне злочине или злочине против човечности, или на било који други начин угњетава своје грађане. У оквиру тог становишта настала је доктрина „Одговорност да се заштити“,¹⁴ о којој ће касније бити више речи.

¹¹ Генерални Секретар УН Кофи Анан (2000) према: Donna J. Winslow, Human security in Globalization, Armed Conflict and Security; edited by Alessandro Gobbi, Military Centre for Strategic Studies – Rome, 2004, p. 255.

¹² Ти појмови имају корен у чувеном обраћању америчког председника члановима 77. заседања Конгреса, 6. јануара 1941., у којем је председник Рузвелт америчке политичке циљеве формулисао као четири слободе: слободу говора, слободу вероисповести, слободу од сиромаштва и слободу од страха.

Franklin Delano Roosevelt – Speech about Four Freedoms, Internet: <http://www.americanrhetoric.com/speeches/fdrthefourfreedoms.htm> (приступљено 25. јануара 2011).

¹³ Ту долази до изражаја сличност људске безбедности са концептима еманципације Кена Бута (Ken Booth) и структурног насиља Јохана Галтунга (Johan Galtung). Видети шире у: Ken Booth, Security and Emancipation, *Review of International Studies*, No 17, 1991; Ken Booth, *Critical Security Studies and the Study of World Politics*, Lynne Rienner Publisher, London, 2005; Johan Galtung, Violence, Peace, and Peace Research, *Journal of Peace Research* Vol. 6, No. 3, 1969, pp. 167–191.

¹⁴ ICISS, The Responsibility to Protect, The International Development Research Centre, 2001.

Промене у схватању безбедности

Будући да је нагласак у овом раду и на реконцептуализацији безбедности, као и на примерености појединих теоријских оквира за разумевање и објашњење тако „проширене“ безбедности, значајно је да се илуструју промене које се са концептом људске безбедности уносе у студије безбедности, како то види Роланд Парис.

		Шта је извор претње безбедности?	
		Војни извори	Војни, невојни или оба извора
Безбедност за кога? (референтни објект)	Држава	Национална безбедност (традиционални реалистички приступ у студијама безбедности)	Проширена безбедност (подразумева се и еколошка и економска безбедност)
	Друштва, групе или појединци	Унутрашња безбедност државе (подразумевају се и грађански рат, етнички сукоби и репресија над грађанима)	Људска безбедност (подразумевају се и еколошке и економске претње по опстанак друштава, група и појединаца)

Слика 3 – Матрица студија безбедности (Paris 2001:98)

Из приложеног се види да се концепт људске безбедности од концепта националне безбедности, између осталог, разликује и по томе што за референтни објект нема државу, него појединца. Највећи неуспех „државоцентричне безбедности је што није успела да оствари свој главни циљ, а то је заштита појединца“ (Owen 2004:374). На тај начин национална безбедност, односно држава, није испунила свој део друштвеног уговора. Зато су људском безбедношћу обухваћене и друштвене заједнице, али и нације, као и други поднационални или наднационални субјекти, „али су појединци кључни (референтни објект), јер се тек њиховом безбедношћу остварује безбедност и ових других субјеката“ (Amouyel 2006:11). Зато није чудно што је у Извештају о људском развоју из 1994. године констатовано да је листа претњи људској безбедности прилично дуга, али да се већина може сврстати у неку од седам поткатегорија људске безбедности.¹⁵

1) За *економску безбедност* везане су следећа претње: назапосленост, несигурно радно место, лоши услови на послу, неједнакост у погледу прихода, инфлација, слабо развијена мрежа социјалног осигурања и бескућништво.

2) *Безбедност у погледу хране* остварује се решавањем проблема који се одnose на физички и економски приступ храни. Људи гладују не зато што хране нема, него зато што не могу да је приуште.

3) *Здравствена безбедност* се остварује отклањањем претњи по живот и здравље људи изазваних инфективним и паразитским болестима, ХИВ-ом и другим вирусима и болестима изазваним загађеним ваздухом или водом, али и неадекватним приступом здравственим службама.

4) *Еколошка безбедност* се осигурава спречавањем деградације локалних и глобалних екосистема, несташице воде, поплава и других природних катастрофа, нерационалног крчења шума и загађивања воде, ваздуха и земљишта.

¹⁵ UNDP, Human Development Report, Chapter 2, 1994, pp. 24–33.

5) *Лична безбедност* се заснива на сузбијању претњи које могу да имају неколико облика. Реч је о претњама од стране државе (физичко насиље), других држава (рат), друге групе људи (етничке тензије) и појединаца или криминалних група (криминал или улично насиље), претњама усмереним ка женама (силовање и насиље у породици), претњама усмереним ка деци (злостављање) и претњама усмереним ка себи самом (самоубиство, употреба дрога).

6) *Безбедност заједнице* угрожавају етничке напетости и насилни сукоби.

7) *Политичка безбедност* је један од најважнијих аспеката људске безбедности, а под њом се подразумева живот у друштву које поштује основна људска права и не спроводи државну репресију.

„Сужавање“ концепта људске безбедности

Концепт људске безбедности има веома „дугу листу претњи“, ¹⁶ али и недовољно одређене вредности: људска права, квалитет живота и слободу од ускраћености/страха, или вредност схваћену као могућност да појединац потпуно слободно остварује сопствени потенцијал у средини у којој живи. Дакле, иако не постоји сагласност око тога шта је људска безбедност, забрињавајуће је то што се чини да је још компликованије одредити шта она није. Наиме, тако широк и неодређен домен људске безбедности прети да прекрије готово све проблеме са којима се људи суочавају у свом животу. У том контексту, значајно је вероватно најшире становиште о људској безбедности: „људска безбедност је дете које није умрло, зараза која се није проширила, посао који није изгубљен, етничка тензија која није завршена насиљем, дисидент који није ућуткан. Људска безбедност се зато не односи на оружје, него на људски живот и достојанство“. ¹⁷

На тај начин конструише се нова безбедносна парадигма, у којој обичан човек и његови проблеми имају централно место. Појединац, дакле, није више само средство за остваривање националне безбедности, него постаје циљ новоустановљеног безбедносног концепта. Тај коперникански обрт у промишљању безбедносне проблематике иницира постулирање појединца као објекта заштите, односно референтног објекта у антропоцентричном схватању безбедности. Пошто је безбедност појединца кључна, „држави се чак могу приписати особине извора угрожавања, па се на њу може гледати пре као део проблема, него део решења“ (Глушац 2010:82).

Држава сада има инструменталну функцију јер појединцу, као референтном објекту, треба да пружи безбедност, сигуран и миран живот, без сиромаштва, глади и болести итд. Међутим, уколико то није случај, реч је о држави која је извор проблема и претњи по безбедност својих грађана, па се намеће питање ко је актер који би требало да заштити те људе и да им пружи безбедност уколико то њихова матична држава не може или не жели да учини. У том смислу појављују се наднационални провајдери безбедности (међународне организације). На тај начин се у међународну заједницу на велика врата уводи политика интервенционизма и отвара огроман простор за злоупотребу тог концепта, тј. за нарушавање суверенитета и политичке независности тих држава. „Иако је концепт људске безбедности настао у

¹⁶ Исто.

¹⁷ UNDP, Redefining Security: The Human Dimension, Current History 94, 1995, p. 229.

оквиру УН-а, оне су се показале неспремне да га спроведу”.¹⁸ Разлог за ту констатацију треба тражити у забринутости слабих држава у вези с потенцијалном релативизацијом њиховог суверенитета и мешања у унутрашња питања које би омогућила секуритизација безбедносних претњи од стране неког наддржавног субјекта, поготову због тако широког и неодређеног концепта безбедности. Наиме, широка поставка концептуалне анализе пати од „потенцијалног проблема хипер-секуритизације“, како истиче професор Бузен (Tadjbakhsh et al. 2007:62). Хеуристичка вредност тако широко схваћеног концепта људске безбедности је минимална и „не може представљати ефикасан водич за практична решења“ (Tadjbakhsh et al. 2007:62). Зато је у последњој деценији у политичкој и академској заједници изражена тенденција „сужавања“, односно ограничавања домена људске безбедности ради лакше операционализације како у практично-политичком, тако и у теоријско-академском смислу. Једна од таквих иницијатива је и иницијатива Владе Канаде, која људску безбедност схвата као „слободу од претњи које угрожавају људска права, сигурност или живот људи”.¹⁹ На основу тога, одредила је пет приоритета своје спољне политике у контексту унапређења људске безбедности. То су:

1) *Заштита цивила* – јачање међународне воље, норми и капацитета како би се смањили људски губици у оружаним сукобима.

2) *Операције подршке миру* – активнија улога Канађана у мировним мисијама УН.

3) *Спречавање сукоба* – кроз капацитете међународне заједнице, али и развијањем локалних аутохтоних капацитета ради мирног превазилажења сукоба.

4) *Владавина и одговорност* – унапређење одговорности и јавног и приватног сектора развијањем демократских принципа и људских права.

5) *Јавна безбедност* – развијање међународне експертизе, капацитета и инструмената како би се одговорило на повећан број претњи од транснационалног организованог криминала.

Такође, на иницијативу Канаде формирана је 2000. године Међународна комисија о интервенцији и државном суверенитету (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*, даље ICISS). Та комисија је требало да понуди практична решења за груба и масовна кршења људских права и механизме за заштиту физички угрожене популације.

Сужавајући круг претњи људској егзистенцији, у децембру 2001. године ICISS изашла је са извештајем „Одговорност да се заштити“ (*The Responsibility to Protect – R2P*).²⁰ „По мишљењу Комисије, војна интервенција ради заштите људи оправдана је у два случаја, да би се зауставио или спречио:

– велики губитак људских живота, стваран или извесан, са или без геноцидне намере, а који је производ намерног деловања државе, или занемаривања или неспособности државе да делује, или слабе (пропале) државе

– ’етничко чишћење’ широких размера, стварно или извесно, без обзира да ли се спроводи убијањем, присилном депортацијом, актима терора или силовањем.

¹⁸ United Nations – General Assembly, A More Secure World: Our Shared Responsibility, A/59/565, 2004, p. 18.

¹⁹ Government of Canada - Department of Foreign Affairs and International Trade, Freedom from fear – Canada's foreign policy for human security, 2000, p. 3.

²⁰ ICISS, The Responsibility to Protect, The International Development Research Centre, 2001.

Ако је било који или су оба услова испуњена, наш је став да је одлука да се интервенише потпуно исправна“.²¹

Посебно је важно да се разјасни шта се под та два услова подразумева, а шта искључује. Становиште Комисије је да су са та два случаја обухваћене следеће ситуације:²²

- радње које су дефинисане у Конвенцији о спречавању и кажњавању злочина геноцида из 1948. године под којима се подразумевају озбиљна претња или стварни велики губици људских живота;

- озбиљне претње или стварни велики губици људских живота, без обзира на то да ли су последица геноцидне намере и да ли је у то укључена држава;

- различити облици „етничког чишћења“;

- злочини против човечности и кршење закона и обичаја ратовања на начин на који је то одређено Женевским конвенцијама и Допунским протоколима, али и другим актима, под којима се подразумевају велики број убиства и „етничко чишћење“;

- масовна глад становништва и/или грађански рат као последица пропасти (колапс) државе;

- огромне природне или еколошке катастрофе са којима држава не жели или није у стању да се носи, или тражи помоћ, а подразумева се велики губитак људских живота или могућност да до тих губитака дође.

Међутим, готово све те претње су већ обухваћене у међународном праву. Злочин против мира, ратни злочин и злочин против човечности први пут су обухваћени Статутом Међународног војног суда у Нирнбергу.²³ Касније су инкриминисани и статутима Међународног кривичног суда за бившу Југославију,²⁴ Међународног кривичног суда за Руанду²⁵ и Статутом Међународног кривичног суда (Римски статут),²⁶ тако да је већ извршена њихова секуритизација. Такође, понашање страна у сукобу регулише се Женевским конвенцијама и Допунским протоколима.

Сви наведени међународни кривични судови се, у складу са статутима, баве само „индивидуалном кривичном одговорношћу“ тако што процесуирају лица која су „планирала, подстицала, наредила, починила или на други начин помогла и подржала планирање, припрему или извршење“²⁷ неког од тих кривичних дела. У том смислу, та секуритизација мотивисана је одржањем међународног мира и безбедности и инспирисана ретрибутивном правдом за жртве тих злочина. Управо у томе је основна разлика између међународних кривичних судова и доктрине „Одговорност да се заштити“. Наиме, циљ те доктрине није стварање услова у којима ће моћи да се „заштити правда и обезбеди поштовање обавеза које проистичу из уговора и других извора међународног права“,²⁸ односно заштита међународног правног поретка. Циљ доктрине *R2P* јесте заштита људских бића којима је угрожен физички опстанак у ситуацији када држава не може

²¹ Исто, р. 32

²² Исто, р. 33

²³ International Military Tribunal, Nuremberg IMT-Statute, Article 6, 1945.

²⁴ Уједињене нације, Статут Међународног кривичног суда за бившу Југославију, члан 3, 4 и 5, 1993.

²⁵ United Nations, Statute of the International Tribunal for Rwanda, Article 2, 3 and 4, 1994.

²⁶ United Nations, Rome Statute of the International Criminal Court, Article 6, 7 and 8, 1998.

²⁷ Исто, Article 25.

²⁸ Уједињене нације, Повеља УН, Преамбула, 1945.

или не жели да им пружи безбедност, па се развијају механизми за спровођење мултилатералних интервенција ради заштите људске безбедности било где у свету.

Право на интервенцију међународне заједнице (превентивне и принудне мере) у случају „претње миру, повреде мира или актима агресије“²⁹ дефинисано је Повељом Уједињених нација. Специјалне мере, у складу с Повељом, као одговор на те безбедносне претње чине и политичке и економске санкције које се уводе држави која свесно угрожава своје грађане. Међутим, те мере имају контраефекат јер додатно отежавају и онако тежак положај тог становништва. Зато се у извештају *IC/ISS* акценат ставља првенствено на војне интервенције. Такође, у извештају се не говори о праву да се интервенише, него се инсистира на новом приступу – „одговорности да се заштити“, који има већи ниво обавезности. Комисија у вези с том идејом разликује три специфичне обавезе:³⁰

1) *одговорност да се спречи* (односи се подједнако и на изворе и на директне узроке унутрашњих сукоба и других криза створених у друштву у којима је угрожено становништво);

2) *одговорност да се реагује* (подразумевају се принудне мере попут санкција и кривичног гоњења, али у екстремним случајевима и војна интервенција);

3) *одговорност да се обнови* (односи се, поготову после војне интервенције, на пружање потпуне помоћи приликом опоравка, обнове и помирења, као и на обраћање посебне пажње на узроке штете која је интервенцијом требало да се отклони или заустави).

Да би се спровела војна интервенција ради заштите људи, *IC/ISS* у свом извештају *R2P* развија и четири критеријума:³¹

1) морају се утврдити јасна правила, процедуре и критеријуми за одређивање да ли, када и како да се интервенише;

2) мора се обезбедити легитимитет за војну интервенцију када је неопходна и када су пропали сви други приступи;

3) мора се осигурати да се војне интервенције спровode искључиво ради конкретог циља, да буду делотворне и спроведене тако да се на минимум сведу људске жртве и институционална штета;

4) морају да се отклоне, где год је то могуће, узроци сукоба и повећају изгледи за трајан и одржив мир.

Дакле, извештај „Одговорност да се заштити“ из 2001. године Међународне комисије о интервенцији и државном суверенитету оквир је за операционализацију и сужавање списка претњи људској безбедности. У извештају *R2P* ти међународни злочини нису означени као „претње међународном миру и безбедности“,³² како је то формулисано у Повељи УН, него као претње по људску заједницу уопште. С друге стране, у извештају *R2P* иде се даље и проширује списак претњи људској безбедности и на пропале државе (*collapse states*) у којима се води грађански рат, или становништво масовно гладује, или је дошло до природних и еколошких катастрофа у којима држава не може грађанима да осигура безбедност.³³

²⁹ Исто, Глава VII.

³⁰ ICISS, The Responsibility to Protect; The International Development Research Centre, Preamble, 2001.

³¹ Исто, р. 11.

³² Уједињене нације, Повеља УН, чл. 39, 1945.

³³ ICISS, The Responsibility to Protect; The International Development Research Centre, 2001, p. 33.

Иако у извештају *R2P* одговори на те претње нису сведени само на војну интервенцију, посебно се инсистира на тој врсти интервенционизма. На тај начин се заштита људских права и физичке сигурности грађана ставља испред суверенитета држава,³⁴ па је тако људска безбедност супротстављена националној безбедности.

У основи племенита, идеја о стварању бољих и безбеднијих услова за живот свих грађана света преширока је и неодређена, па је неопходно да се сузи да би се могла операционализовати у политичком и академском смислу.

Претње људској безбедности *IC/ISS* свео је у извештају *R2P* на међународне злочине и слабе државе у којима је грађански рат, или у којима становништво гладује или које су погођене природним или еколошким катастрофама. Тај извештај је изазвао велику пажњу академске заједнице, али није остао незапажен ни у политичким круговима. Најбољи доказ за то је податак да је 2005. године, поводом шездесетогодишњице Уједињених нација, на крају заседања Генералне скупштине усвојен документ у чијим се параграфима 138 и 39 директно позива на извештај *R2P*. У том документу се каже да свака појединачна држава има одговорност да заштити своје становништво од геноцида, ратних злочина, етничког чишћења и злочина против човечности. Како се наводи, државе чланице су спремне да предузму правовремену и одлучну колективну акцију кроз Савет безбедности, у складу с Повељом УН, укључујући Главу VII, од случаја до случаја и у сарадњи с релевантним регионалним организацијама, „ако се покаже да су мирна средства неадекватна и да државне власти не успевају да заштите своје становништво од геноцида, ратних злочина, етничког чишћења и злочина против човечности“.³⁵ Генерална скупштина је закључила да међународна заједница треба да реагује у случају „традиционалних“ међународних злочина наведених у извештају *R2P*, али као разлог интервенције није поменула глад и велике природне или еколошке катастрофе. Та два разлога су вероватно најважнија, али и најконтроверзнија у концепту људске безбедности, јер на велика врата уводе (војни) интервенционизам у „пропалим државама“. Зато се намеће закључак да је у Генералној скупштини УН намерно избегнуто то питање како би документ био усвојен консензусом. Ипак, неспорно је да тај документ представља приметан помак од „права да се интервенише“ ка „одговорности да се заштити“. Чинило се 2005. године да ће последња декларација Генералне скупштине УН и извештај *R2P*, поред покретања веома плодне дебате у академској средини, иницирати и конкретније политичко-правне мере. Међутим, актуелизација теме људске безбедности кроз приступ у *R2P* уследила је тек 2009. године, и то кроз извештај генералног секретара Бан Ки Муна (*Ban Ki-moon*) који је упућен Генералној скупштини. Наиме, у јануару 2009. представљен је извештај „Имплементирање 'Одговорности да се заштити'“ (*Implementing the Responsibility to protect*) којим је уведен троструки приступ:

1. одговорност државе да заштити,
2. међународна помоћ и подизање капацитета,
3. правовремен и одлучан одговор.³⁶

³⁴ Ово је донекле у супротности са циљевима и начелима Уједињених нација (погледати Повељу УН, чл. 1 и 2.

³⁵ UN General Assembly, World Summit Outcome 2005, Resolution A/RES/60/1, 2005, pp. 138–140.

³⁶ Видети опширније: United Nations General Assembly, Implementing the Responsibility to protect - Report of the Secretary-General, A/63/677, 2009.

У извештају *IR2P* из 2009. године наглашено је да *R2P* не подрива, већ учвршћује суверенитет држава и понавља се одредба из 2005. године према којој се приступ односи искључиво на наведена четири међународна злочина. Истакнуто је да сва три дела/приступа имају једнаку важност, те да је „рано упозорење“ кључ за успешну имплементацију „Одговорности да се заштити“.³⁷

Кроз целокупан извештај генералног секретара провлачи се важност успостављања механизма и инструмената за примену *R2P* и наглашава неопходност развијања свести држава о потреби међусобне сарадње и учешћу међународне заједнице у спречавању могућности да уопште дође до дела геноцида, ратних злочина, етничког чишћења и злочина против човечности. А уколико се ти злочини ипак догоде, то повлачи правовремену и одлучну реакцију међународне заједнице оличене у Организацији уједињених нација. Крајњи циљ Извештаја јесте скраћивање пута од обећања до праксе, јер свако одлагање или повлачење проузрокује велике људске жртве.³⁸

Уједињене нације увиђају да ће заправо политике држава одредити да ли ће бити одрживе позитивне тенденције које су уочене у операционализацији „Одговорности да се заштити“. У Извештају се наводи да ће државе у УН имати спремног партнера, јер УН, кроз своје органе, агенције, програме и фондове, имају критичне ресурсе и искуство за јединствен допринос остварењу „Одговорности да се заштити“. На крају, истиче се да је нагласак у извештају „Имплементирање 'Одговорности да се заштити'“ на формулисању заједничке стратегије, те да циљ није креирање нових скуних програма или радикално нових приступа.³⁹

Неспорно је да приступ „Одговорност да се заштити“ има велику вредност, али ипак остаје тешко применљив, а због таквог извештаја генералног секретара *R2P* наставља да губи почетну повезаност с концептом људске безбедности. Јер, секуритизовање претњи (геноцид, „етничко чишћење“, кршење правила и обичаја ратовања и злочин против човечности) око којих већ постоји консензус и занемаривање безбедносних претњи као што су: „масовна глад становништва и/или грађански рат као последица пропасти (колапса) државе, као и огромне природне или еколошке катастрофе, са којима та држава не жели или није у стању да се носи или тражи помоћ, а подразумевају велики губитак људских живота или могућност да до тих губитака дође“⁴⁰ практично значи удаљавање од основне идеје, због које је и покренуто развијање концепта људске безбедности. Иницијална идеја антропоцентричног концепта безбедности јесте решавање проблема људи и људских заједница где год је помоћ потребна, а под тим се подразумевају помоћ и интервенција и у случајевима масовне глади, грађанског рата и природне или еколошке катастрофе са којима држава не жели или није у стању да се носи. Зато се тим условима за интервенцију у складу са извештајем *R2P* умногоме доводе у питање суверенитет и политичка независност малих држава, којима помоћ може да буде наметнута, па је управо то кључни разлог што се операционализација концепта људске безбедности не развија у том смеру.

³⁷ Исто.

³⁸ Исто, р. 67.

³⁹ Исто, р. 68.

⁴⁰ CISS, The Responsibility to Protect, The International Development Research Centre, 2001, p. 33.

Ка операционализацији концепта људске безбедности

Да би се људска безбедност као суштински антропоцентричан приступ безбедности заиста могла практиковати, неопходно је да се јасније одреде њене магловите границе. Прави тест вредности сваког концепта јесте могућност његове практичне примене, а да би се неки концепт применио, мора се операционализовати. То је посебно тешко са концептом људске безбедности јер на путу њене примене постоји неколико изазова.

Прво, да би се нешто могло применити, мора да се зна о чему је реч. Сагласност око дефиниције људске безбедности не постоји, а због недостатка дефиниције драстично се смањује могућност адекватне имплементације неког концепта.

Друго, терористички напади 11. септембра 2001. изазвали су незапамћен потрес и далекосежне последице. Џон Гедис (*John Lewis Gaddis*) приметио је да се „нису само куле близнакиње срушиле 11. септембра 2001. године, већ и неке од фундаменталних претпоставки међународне, националне и појединачне безбедности“ (*Gaddis 2004:80*). Наиме, због тог догађаја у центар безбедносне проблематике доспели су недржавни актери и асиметричне претње, а држава се поново позиционирала као примарни референтни објект безбедности. Неспорно је да је цео покрет око људске безбедности утихнуо због терористичких напада на Њујорк и Вашингтон 2001. године, али на дуже стазе то не мора много да значи, јер се на такав развој догађаја може гледати као на привремен отклон од антропоцентричног приступа безбедности.

Трећи изазов, можда и кључни у операционализацији концепта, јесте питање ко је одговоран за пружање људске безбедности.

Иако је људска безбедност антропоцентричан концепт, то значи да је човек као појединац централни објект заштите, али не имплицира да је држава сувишан и непотребан актер. Људска безбедност јесте замишљена као безбедност коју људи треба да обезбеде људима. Међутим, тако замишљен систем, с обзиром на постојећу ситуацију на локалном, државном и међународном нивоу, представља тешко оствариву идеју. Без обзира на референтни објект (појединац, друштвена заједница, држава или међународни систем), и даље првенствено држава осигурава безбедности. Ипак, нису све државе једнаке у политичком, економском и војном смислу. Неке су толико јаке да могу не само своју него и безбедност других држава да остварују кроз међународне организације или међународне интервенције. Управо због тога се за концепт људске безбедности везују одређене контроверзе.

Међутим, без обзира на то да ли ће ту врсту безбедности осигуравати државе или међународна заједница, да ли ће се људска безбедност спроводити у оквиру проширеног концепта националне безбедности или ће се остваривати међународним (економским/војним) интервенцијама, несумњиво позитиван допринос би могла да буде брига у безбедносним калкулацијама и о обичном човеку. Зато управо у тој могућности треба сагледавати позитиван допринос концепта људске безбедности.

Закључак

За извештај R2P везане су озбиљне етичке и политичке замерке, према којима је та доктрина суптилан начин да се слабир (пропалим) државама укину суверенитет и политичка независност. Стога се поставља питање да ли је реч само о „старом вину

у новој чаши“ које би својом милозвучном реториком требало да „опије“ јавност и скрене пажњу са сумње да је можда реч о некој врсти хегемонистичке доктрине, у чијој основи нису хуманистички идеали, већ исконска борба држава за увећање моћи и побољшање свог конкурентског положаја у међународном систему.

Извештај *R2P* има више лица. Које ће лице читалац (појединац, невладина организација, држава или УН) видети, зависи од његових интереса. Слабе државе виде претњу по сопствени суверенитет, јаке државе могу да виде простор за „ширење своје сфере утицаја“, док невладине организације које се баве људским правима у извештају могу да поздраве премоћ људских права и слобода над суверенитетом државе.

Практични и интелектуални допринос доктрине „Одговорност да се заштити“ јесте то што се у безбедносним калкулацијама уважава и интерес обичног човека. Иако се људском безбедношћу, као јавним добром, установљава одговорност државе, у исто време се од човека (појединац) захтева да постане активнији актер безбедности. Појединац има способност да идентификује проблем и понуди решење. Упркос томе, у међудржавним односима и међународним организацијама, где се доносе одлуке, појединац није присутан, па зато и не одлучује.

На основу корпуса норматива за заштиту људских права која чине језгро људске безбедности и последњег унапређења концепта људског развоја свет је увидео да „безбедност мора да буде осмишљена на основном нивоу појединачног људског бића, да би имала смисла на међународном нивоу“.⁴¹ Међутим, све док главни заговарачи концепта људске безбедности, попут *UNDP*-а, буду промовисали прешироке, непрецизне и неупотребљиве дефиниције људска безбедност ће остати само добра идеја, без изгледа да добије значајнију хеуристичку и практичну вредност. Зато би пажња политичке и академске заједнице требало да буде усмерена на операционализацију и практично уобличавање концепта људске безбедности, па извештај *R2P* у том смислу представља важан пример.

Литература

1. Amouyel, A.: What is Human Security?, Human Security Journal, April 2006, pp. 10–21.
2. Bajpai, K.: Human Security: Concept and Measurement; Kroc Institute Occasional Paper #19:OP: 1. August 2000, pp. 1–59.
3. Bajpai, K.: *The Idea of a Human Security Audit*, Joan B. Kroc Institute Report 19, 2000.
4. Berger, M., T.: *The Battle for Asia: From Decolonization to Globalization (Asia's Transformations)*, Routledge, London, 2003.
5. Birmingham, D.: *The Decolonization Of Africa*, Routledge, London, 1995.
6. Booth, K.: Security and Emancipation, Review of International Studies No 17., 1991, pp. 313–326.
7. Booth, K.: *Critical Security Studies and the Study of World Politics*, Lynne Rienner Publisher, London, 2005.
8. Buzan, B.: *People, states, and fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1991.

⁴¹ Bill McSweeney, *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

9. Глушац, Л.: „Хуманитарне интервенције у концепту људске безбедности“, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 16, 2010, стр. 80–92.
10. Gupta, S.; Clements, Benedict; Bhattacharya, Rina; Chakravarti, Shomit: *The Elusive Peace Dividend*, Finance and development Vol 39 No 4, 2002.
11. John L., G.: *Surprise, Security and the American Experience*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2004.
12. Kagan, R.: *The Return of History and the End of Dreams*, Published by Alfred A. Knopf, New York, 2008.
13. McSweeney, B.: *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
14. Owen, T.: Human Security – Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition, *Security Dialogue* Vol 35 No 3., 2004, pp. 373–387.
15. Paris, R.: Human Security - Paradigm Shift or Hot Air?, *International Security* Vol 26 no 2., 2001, pp. 87–102.
16. Tadjbakhsh, S.: Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan, *Etudes du CERI*, No. 117–118, September, 2005, pp. 1–77.
17. Tadjbakhsh, S.; Chenoy, A., M.: *Human Security: Concepts and Implications*, Routledge, London, 2007.
18. Winslow, D., J.: Human security in Globalization, Armed Conflict and Security; edited by Alessandro Gobbi, *Militaru Centre for Strategic Studies – Rome*, 2004, pp. 255–279.

Документи

- Government of Canada - Department of Foreign Affairs and International Trade: *Freedom from fear - Canada's foreign policy for human security*, 2000.
- ICISS: *The Responsibility to Protect*; *The International Development Research Centre*, 2001.
- International Military Tribunal: *Nuremberg IMT-Statute*, 1945.
- Уједињене нације: *Повеља УН*, 1945.
- Уједињене нације: *Статут Међународног кривичног суда за бившу Југославију*, 1993.
- United Nations: *Statute of the International Tribunal for Rwanda*, 1994.
- United Nations: *Rome Statute of the International Criminal Court*, 1998.
- United Nations - General Assembly: *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, A/59/565, 2004.
- UNDP: *Human Development Report*, 1993.
- UNDP: *Human Development Report*, 1994.
- UNDP: *Redefining Security: The Human Dimension*, Current History 94, 1995.
- UNDP: *Redefining Security: The Human Dimension*, 2003.
- UN General Assembly: *World Summit Outcome 2005*, Resolution A/RES/60/1, October 24, 2005.
- United Nations General Assembly: *Implementing the Responsibility to protect - Report of the Secretary-General*, A/63/677, 2009.

ЕКОНОМСКА БЕЗБЕДНОСТ ДРЖАВЕ

Зоран Милошевић*

Институт за политичке студије, Београд

У првим разматрањима под појмом *безбедност* подразумевала се физичка заштита територије државе од спољашњег оружаног напада. Иако тај аспект још није превазиђен, пре свега у малим, мало насељеним и сировинама богатим државама, схватање тог појма је еволуирао у више праваца и за њега се везују и други садржаји. Већ током 18. века у Великој Британији је почело да доминира мишљење да је безбедност државе неодвојива од економског благостања, пре свега од трговине. Уопштавање тог схватања познато је као теорија и пракса меркантилизма.

Синтагма *економска безбедност* први пут је почела да се употребљава у години велике депресије. Наиме, 1934. године, на основу указа тадашњег председника САД Рузвелта, створен је Федерални комитет за економску безбедност. Комитет се бавио економском безбедношћу појединаца и, највише, питањем незапослености. Отуда се у англосаксонским државама још увек појам *економска безбедност* односи на заштиту појединаца и њихових домаћинстава од сиромашења и губљења финансијске стабилности.

У пракси је економски аспект националне безбедности тесно повезан с трговином: зависност од увоза важних производа или сировина схвата се као знак зависности држава од државе или држава из којих се увози. Реч је о животно важним робама: храни, енергији, „стратешким“ сировинама, о зависности од увоза високе технологије и од увоза оружја. Дакле, иако не престаје да прича о глобалном тржишту, Запад заправо примењује протекционизам, који се остварује нецаринским баријерама, субвенцијама (пре свега у области пољопривредне производње) и голом физичком силом (НАТО – агресије).

Кључне речи: *економска безбедност, економски национализам, економски суверенитет, гео-економија, протекционизам, слободно тржиште, држава, нација.*

Увод

Економска криза која потреса свет већ неколико година показала је какву невољу може да створи „невидљива рука тржишта“ ако се остави без контроле. Пошто су националне економије очигледно повезане, то питање треба поново

* Проф. др Зоран Милошевић је научни саветник.

размотрити. За то постоји још један аргумент: очевидна зависност националних економија од глобалних катаклизми, па се поново истиче захтев да се штете сведу на минимум, као и негативне последице које из тога произилазе за сваку државу. Треће, непредвидиви светски финансијски систем представља опасност за сваку државу посебно, што изискује поновну анализу и редефинисање схватања економске безбедности.¹ Тако постоје најмање три значајна разлога да се размотри питање економске безбедности државе.

У теорији се проблематизују два аспекта проблема економске безбедности: економска безбедност државе (као политичке творевине) и економски аспект националне безбедности. Дакле, економска питања су постала незаобилазни део представа о националној безбедности. У неким државама се у први план поставља питање безбедне доставе сировина, али и безбедности средстава за њихову доставу (гасоводи, нафтоводи, а у последње време и водоводи). У другим државама, опет, у првом плану је заштита од економске шпијунаже, док је код трећих тежиште на економском суверенитету. На основу тога, јасно је да интереси диктирају и приоритете државне и националне безбедности.

У почетку се под појмом *безбедност* подразумевала физичка заштита територије државе од спољашњег оружаног напада. Иако тај аспект још није превазиђен, пре свега код малих, мало насељених и сировинама богатих држава, схватање појма безбедности је еволуирао у нове правце и садржаје. У вези с тим, значајно је да је већ током 18. века у Великој Британији почело да преовладава мишљење да је безбедност државе неодвојива од економског благостања, пре свега од трговине. Уопштавање тог схватања познато је као теорија и пракса меркантилизма.

Као скуп идеја о *економској политици*, меркантилизам је доминирао у од 16. до краја 18. века. Основна идеја меркантилизма је да се богатство једне земље заснива на количини (племенити метали) који има у поседу и да, стога, треба да предузме све мере за повећање његовог прилива и смањење његовог одлива из земље. Међутим, меркантилизам није кохерентна економска теорија, па ни кохерентан програм економске политике, већ скуп сродних идеја о томе како да се регулише економска активност да би се повећала количина новца у земљи. Неке од мера које у вези с тим треба предузети према мишљењу присталица меркантилистичког правца су:

- држава треба свим средствима да подстиче извоз и дестимулише увоз. Ради подстицања извоза, треба формирати државне трговинске корпорације, са страним земљама треба склапати трговинске уговоре о привилегованом положају, отворати трговинска представништва и слично; треба да буду високе на финалне производе а ниске на увоз сировина; да би се ограничио увоз треба користити и увозне квоте и дозволе, манипулисати страног новца итд.;

- земља треба да постигне економску самодовољност, па домаћу производњу треба подизати помоћу и разних подстицаја; држава треба да обезбеди за нове производње и да их ослободи од цеховских стега и пореза, да створи монополе на локалним и колонијалних тржиштима и обезбеди титуле и пензије успешним произ-

¹ Видети: К. Х. Ипполитов, *Экономическая безопасность: стратегия возрождения России*. Российский Союз предприятий безопасности, Москва, 1996; упоредити: *Глобализација и економска криза*, зборник радова, приредио Зоран Милошевић, Слобомир П Универзитет, Бијељина, 2010.

вођачима. Такође, треба да забрани извоз напредне опреме и алата како би спречила друге земље да развију производњу и постану трговински конкуренти;

- треба да буде напредна како не би постојала потреба за увозом хране и како би сељачка газдинства била добар извор пореских прихода;

- поморска моћ земље треба да обезбеди инострана тржишта, али и да обезбеди домаће тржиште од иностране конкуренције кроз административна ограничења која ће држава примењивати према страним превозницима;

- требало је да колоније буду извор јефтиних сировина и потрошачи финалних производа;

- становништво треба да буде бројно ради насељавања колонија и јачања радне снаге код куће, и слично.

Меркантилизам је заснован на потпуно погрешним схватањима. Основно од њих је да, речено језиком теорије игара, трговина представља игру с нултом сумом, односно да неко (једна земља) може да профитира само на рачун другог и његовог губитка. Међу првим критичарима меркантилизма био је Дејвид Хјум, који је с правом говорио да гомилање новца у једној земљи неминовно доводи до повећања цена, а оно до раста увоза и одлива новца. Касније је Адам Смит, у књизи *Богатство народа* (1776), уверљиво показао да је трговина, и економска кооперација уопште, активност која свима доноси добитак. Показао је, такође, да се поделом рада повећава ефикасност производње и да је наличје поделе рада трговина. Стога није добро да се трговини постављају ограничења и да се регулише, како су то чинили меркантилисти. Смит, Хјум и остали припадници класичне економије тврдили су да богатство земље није у количини племенитих метала, већ у количини производних ресурса (земља, рад, капитал итд.) и њиховом ефикасном коришћењу, што у садашње време доказује Јапан.²

У 19. веку економска димензија безбедности и међународних односа била је повезана с дилемом „протекционизам – слободна трговина“. Немачки економиста Фридрих Лист заговарао је високе царинске баријере и апеловао на патриотско осећање („купујмо домаће“) како би се спречио продор јефтине стране робе. Сматрао је да се тако уништава домаћа производња и то представљао као „економску агресију“.³ На тај начин се протекционизам претварао у елемент националне безбедности.⁴

Управо конкуренција Велике Британије и Немачке, односно њихових роба (Немачка је била јефтинија), разматрана је с краја 19. века као Ахилова пета „краљице мора“. На крају, то се претворило у сукоб и било један од повода за Први светски рат.

Синтагма *економска безбедност* први пут се почела употребљавати у години велике депресије. Наиме, 1934. године, по Указу тадашњег председника САД Рузвелта, створен је Федерални комитет за економску безбедност. Тај комитет се бавио економском безбедношћу појединаца и, највише, питањем незапослености.

² Robert B. Ekelund and Robert D. Tollison, *Mercantilism as a Rent-Seeking Society: Economic Regulation in Historical Perspective*. College Station: Texas A&M University Press, 1981.

³ Лист, Данијел Фридрих, <http://ru.wikipedia.org/>

⁴ Видети: Зоран Милошевић, „Србија, Придруживање Европској унији и источна политика (неких) нових чланица Европске уније“, *Политичка ревија*, бр. 2, Београд, 2011; Зоран Милошевић, „Европска унија и Русија – стратешко партнерство или стратешка заблуда?“, *Политичка ревија*, бр. 4, Београд, 2008.

Отуда се још увек у англосаксонским државама појам *економска безбедност* односи на заштиту појединца и њихових домаћинстава од сиромашења и губљења финансијске стабилности.

Током хладног рата појму *економска безбедност* враћено је некадашње значење: заштита држава припадника једног од два блока, посебно од последица „трке у наоружању“. При томе, посебно је важно да је безбедност доживљавана тако да је захтевано учешће органа репресије (оружане снаге, обавештајне и друге специјалне службе). Међутим, после краха биполарног (блоковског) света, економска моћ нације и државе почела је да добија релативно самосталан значај – интерес за „националну економску безбедност“ пробудио се на свим меридијанима. Када је реч о биполарности (која се поново успоставља), главни теоријски проблем је у проналажењу равнотеже између расхода за одбрану и економске ефикасности и конкуретности националне економије.

У пракси, економски аспект националне безбедности тесно је повезан са трговином: зависност од увоза важних производа или сировина схвата се као знак зависности држава од државе или држава из којих се увози. Ради се о животном важним робама: храни, енергији и „стратешким“ сировинама, о зависности од увоза високе технологије и од увоза оружја. Стога Запад, иако не престаје да прича о глобалном тржишту, примењује протекционизам, који се остварује нецаринским баријерама, субвенцијама (пре свега у области пољопривредне производње) и голом физичком силом (НАТО – агресије).⁵ Познато је, на пример, да НАТО забрањује својим чланицама, између осталог, да производе оружје и да их приморава да га купују у САД, Великој Британији или некој другој моћнијој савезничкој држави.

Једна од најбољих илустрација западног схватања економске безбедности јесте зависност развијених држава од увоза сировина, пре свега нафте и гаса. „Нафтни шок“ из 1970. године оставио је изузетно дубоке последице, а део тога могао је да се види кроз судбину Ирака, Авганистана и Либије, а вероватно и Сирије и Ирана. У те догађаје је умешан НАТО, који голом физичком силом и пљачком обезбеђује јефтине сировине за Запад. Све се то дешава иако економисти упозоравају да је то искључиво економско питање, које треба да се решава економским методама – кооперацијом држава, диверсификацијом доставе енергената итд.

Манипулације економском безбедношћу

Често се безбедност погрешно тумачи. То посебно чине велике, богате и утицајне транснационалне корпорације и њихови лобисти, па се неке државе и НАТО мешају чак и тамо где није реч о угрожавању економске безбедности, већ о класичном ризику. Међутим, НАТО и тада интервенише физичком (војном) силом, штитећи западне компаније и од ризика (који се пребацује на слабије државе и партнере), који се, иначе, подразумева у тржишном пословању.

Само неколико година после краха биполарног света, енглески истраживач В. Кејбл показао је да се у западној литератури појам *економска безбедност* није само

⁵ Видети: Зоран Милошевић, „Заблуде о НАТО пакту“, у зборнику: *Србија: безбедносни и институционални изазови*, приредио: Радослав Гафиновић, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 63–76.

повезивао са коришћењем војне силе него се и тумачио у духу конфронтације. Те чињенице су познате у теорији међународних односа као *геоекономика*. Припадници тог теоријског правца тумачили су међународне економске односе као „хладни рат“, чији су главни актери САД, Европска унија и Јапан. Према геоекономици, светски економски односи су „игра са нултим резултатом“, у којој успех једног, обавезно значи губитак за остале.⁶ Маска за скривање таквих подухвата обично је пооштравање „конкурентности“. Јер, како то тумаче у Америци, „свака држава, попут велике корпорације, конкурише на светском тржишту“.⁷ Владе теже да повећају конкурентске способности својих компанија, што је потпуно природно. Међутим, геоекономика, поред тога, предлаже отворени протекционизам уз помоћ субвенција за извезену робу, вештачких снижавања пореза и других такси, као и једностраних лиценцих ограничења. На основу тога, неки економисти и социолози долазе до закључка да је иза западног тумачења појма *безбедност* обично жеља појединаца и корпорација да пребаце свој комерцијални и (нормални) ризик на леђа владе.

Но, има још један интересантан аспект. Наиме, амерички теоретичари су као аспект безбедности државе почели да посматрају и „националну животну снагу“ (*national vitality*), која се схвата као способност друштва да решава најважније проблеме, пре свега оне из социјално-економске сфере. Суштина је у томе да САД по нестанку СССР-а нису имале „слику непријатеља“, па је народ остао без „јавног осећаја циља у међународним пословима“. То је довело до умањења економског раста, што се одражава и на будућу снагу државе, а посебно на стварање услова за изолационизам и одвајање од остатка света. На тај начин, унутрашњи економски проблеми постају део националне безбедности.⁸

Класификација угрожавања економске безбедности

Опасности који се односе на економску безбедност разликују се од државе до државе, али се у свим разматрањима истичу следећи проблеми:

- повећање социјалне диференцијације (распојавање на мали број богатих и велики број сиромашних), односно повећање нивоа сиромаштва, што води ка нарушавању социјалног мира и друштвеног сагласја око општих друштвених и политичких циљева заједнице и државе. Увећање сиромаштва у градовима доводи до повећања криминалних активности, наркоменије, организованог криминала, проституције, трговине „белим робљем“, децом, људима и људским органима итд.;

- деформисање структуре националне економије, што доводи до следећих негативних последица: ослонаца на немилосрдну и нерационалну експлоатацију сировина (дрво, земљиште, вода, руде итд.), смањења конкурентности произведених роба, рушења технолошког јединства постојећих привредних субјеката, распада образовног и научног система, као и научне заједнице, освајање унутрашњег тржи-

⁶ V. Cable, What is International Economic Security?, *International Affairs*. Vol. 71. No. 2 (Apr. 1995), p. 312.

⁷ Исто.

⁸ J. Kirshner, Political Economy in Security Studies after the Cold War., *Review of International Political Economy*. Vol. 5 No 1. Spring 1998, p. 64–91.

шта од стране иностраних компанија, посебно у вези с прехраном, лечењем становништва, његовим образовањем, информисањем итд., одстрањивања домаћих компанија с локалног тржишта и, због тога, увећања социјалних давања из буџета (отпремнине, плаћање радног стажа итд.);

– повећање неравномерности у социјално-економском развоју региона (неки региони сиромаше, други се богате. На пример, Херцеговина и Крајина у Републици Српској – прва сиромаша, друга се развија, или Север и Југ Србије – Север се развија, а Југ сиромаша);

– криминализација друштва и економске делатности, што је изазвано повећањем незапослености, срастањем државних службеника са организованим криминалом, слабљењем система државне контроле и слично.⁹

Механизми за остваривање економске безбедности

Мере и механизми економске политике морају да буду концепирани тако да спрече спољашње и унутрашње факторе у намерама да угрозе економску безбедност земље. То су, пре свега:

– разматрање и издвајање (мониторинг) фактора који у највећој мери могу да угрозе економску безбедност земље;

– разрада критеријума и индикатора економске безбедности. У вези с тим, за државну стратегију су важни: динамика и структура друштвеног производа, обим и темпо производње, регионална структура привређивања и улагања по регионима; стање ресурса и производног и научно-техничког потенцијала државе; способност прилагођавања привреде унутрашњим и спољашњим променама; стање буџета и кредитног система и квалитет живота становништва;

– рад државе на остваривању економске безбедности, што обухвата: разраду мера за излазак државе из зоне опасности и организацију рада и реализацију мера за превазилажење постојећег (непожељног) стања.¹⁰

Закључак

Схватање економске безбедности државе увек је одраз уверења и представа о опасности од било каквих економских фактора који утичу на њен положај у свету и у светској подели посла. Суштина економске безбедности је у нормалном функционисању економског система у целини и могућностима бесконфликтног и нормалног укључивања привредних субјеката у економски систем како у земљи, тако и у оквиру светске економије. У томе кључну улогу има држава, па десуверенизација државе, посебно економски и политички слабих држава, не може да се одвоји од угрожавања економске безбедности и свега другог што је у вези са таквим стањем.

⁹ О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях). Указ Президента Российской Федерации от 29.04.96 г. №608

¹⁰ Основы экономической безопасности (государство, регион, предприятие, личность). Под ред. Олейникова Е. А. М, ЗАО „Бизнес школа“, „Интел-Синтез“, 1997.

Литература

1. *Глобализација и економска криза*, зборник радова, приредио Зоран Милошевић, Слобомир П Универзитет, Бијељина, 2010.
2. Ипполитов, К. Х.: *Экономическая безопасность: стратегия возрождения России*, Российский Союз предприятий безопасности, Москва, 1996.
3. Ekelund, Robert B. and Robert D. Tollison. *Mercantilism as a Rent-Seeking Society: Economic Regulation in Historical Perspective*. College Station: Texas A&M University Press, 1981.
4. Kirshner, J.: Political Economy in Security Studies after the Cold War., *Review of International Political Economy*. Vol. 5 No 1. Spring 1998.
5. Cable, V.: What is International Economic Security?, *International Affairs*. Vol. 71. No. 2 (Apr. 1995).
6. Лист, Даниель Фридрих, <http://ru.wikipedia.org/>
7. Милошевић, З.: „Европска унија и Русија – стратешко партнерство или стратешка заблуда?“, *Политичка ревија*, бр. 4, Београд, 2008.
8. Милошевић, З.: „Заблуде о НАТО пакту“, у зборнику: *Србија: безбедности и институционални изазови*, приредио: Радослав Гађиновић, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
9. Милошевић, З.: „Србија, Придруживање Европској унији и источна политика (неких) нових чланица Европске уније“, *Политичка ревија*, бр. 2, Београд, 2011.
10. Милошевић, З.: „Зашто се распадају државе?“, *Национални интерес*, бр. 1, Београд, 2011.
11. Милошевић, З., Димитријевић, В.: *Европска унија, Русија и нови фашизам: где су ту Срби?*, ЗМ и Клуб српских родољуба, Београд, 2011.
12. Милошевић, З.: „Економска безбедност државе: шта то беше?“, *Печат*, бр. 186, 7. октобар 2011.
13. *О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации* (Основных положениях). Указ Президента Российской Федерации от 29. 04. 96 г. №608.
14. *Основы экономической безопасности (государство, регион, предприятие, личность)*. Под ред. Олейникова Е. А. М, ЗАО „Бизнес школа“, „Интел-Синтез“, 1997.

ПРОПАГАНДА У ЉУДСКОМ ДРУШТВУ

Радослав Гађиновић¹

Институт за политичке студије, Београд

Пропаганда, јединствени преносни механизам порука у специфичном облику комуникације, стара је колико и људска комуникација уопште. Иако је у различитим историјским епохама различито коришћена, схватана и тумачена, била је неизбежан пратилац целокупне човекове историје и снажно је утицала на развој људске цивилизације. Пропагандно деловање, као специфична форма комуникације међу људима, одувек је служила и за остваривање различитих интереса. Ако се прихвати становиште да је пропаганда вештина и метод убеђивања људских група или појединаца, може се сматрати да је настала пре међународних односа и да је човек користио у тим односима од њиховог настанка. Човекова оспособљеност за вербалну комуникацију са другим људима прва је значајна етапа у развоју његове способности за пропагандно деловање. Са проналаском писма, писаних медија, фотографије, радија, филма, ТВ и брзог преноса свих врста информација на даљину (посебно интернета) пропагандна порука је постајала све актуелнија, убедљивија и ефикаснија, тако да на почетку 21. века поприма неслућене размере и стално атакује на човекову мисао. Брзо се шири и делује, онако како је рекао Марк Твен: „Лаж је у стању да обиђе пола света док истина још увек навлачи своје ципеле“.

Кључне речи: *пропаганда, пропагандно деловање, убеђивање, принципи пропаганде, циљеви пропаганде и облици пропаганде.*

Увод

Пропаганда је израз латинског порекла и потиче од глагола *propagare*, што значи: ширити, распростирати. Синоним за пропаганду је термин пропагација који је такође изведен из тог глагола. Термин је настао 1622. године и доводи се у везу с познатом уредбом папе Грегора XV којом је установљена водећа папска установа за ширење католичке вере (*Congregatio de propaganda Fide*). Стварање тог пропагандног тела Католичке цркве означава и зачетак модерне пропаганде, а почетак деловања пропаганде у међународним односима пропорционалан је хипотезама о историјском тренутку у којем су настали ти односи. Међутим, организовање феномена пропаганде започето је тек почетком 20. века. Студије о

¹ Проф. др Радослав Гађиновић је научни саветник.

пропаганди које су настале почетком двадесетих година тог века биле су и нека врста претече социолошких студија о убеђивању. Јер, с обзиром на тадашњи све бржи развој и све већи утицај масовних медија – штампе, филма, а затим и радија, веома брзо је уочен утицај пропаганде на измену ставова и понашање људи који су били подвргнути њеном утицају.

Научно-техничка достигнућа један су од два најзначајнија елемента појма *средства информисања* и за међуљудску комуникацију уопште. Други елемент је *знање и вештина*, који су неопходни да би се на оптималан начин употребили технички проналасци. У домену друштвених наука, теоријске основе пропаганде поставили су грчки филозофи Платон (427–347. пре н. е.), у делу „Држава“, и његов ученик Аристотел (322–384. пре н. е.), у делу „Реторика“. Према Аристотеловој теорији, постоје три равни процеса убеђивања – извор (*ethos*), порука (*logos*) и емоција публике (*pathos*). За сваку раван Аристотел је дао препоруке будућем комуникатору. На пример, говорницима је препоручио да се увек приказују као „добре“ особу и као личности којима се може веровати. Онима који пишу говоре саветовао је да за конструисање убедљиве поруке користе аргументе који изгледају логично и да користе најпознатије историјске примере. Такође, порука би требало да буде таква да савршено одговара постојећим убеђењима публике. Међутим, за разлику од Грка, Римљани су упошљавали професионалне убеђиваче – политичаре и адвокате, који су правили успешне друштвене и политичке каријере на основу свог говорничког талента. Улога убеђивача у римском друштву може се схватити на примеру једног од најчувенијих професионалних римских говорника – адвокату Цицеру (106–43. пре н. е.). Наиме, упитан да ли говорништво изазива више штете него добра, Цицеро је дао одговор који би задовољио чак и Аристотела: „Мудрост без елоквенције је од мале помоћи држави, али елоквенција без мудрости је најчешће велико ограничење и никада не може бити предност“.²

Дефинисање пропаганде

Пропаганда је намерни и систематски покушај обликовања перцепције и манипулисања сазнањем и понашањем људи ради изазивања реаговања које је у интересу пропагандисте. Дакле, пропаганда је смишљено ширење идеја, без конкретне акције појединаца, група или институција, наизглед без употребе грубе силе. Они који воде пропаганду настоје да у различитим доменима успоставе или учврсте своју доминацију на основу идеологија за које тврде да су њихове. Пропаганда може да буде и промишљени напор да се утиче на исход спорних ситуација изазивањем наклоности према преференцији. По томе се разликује од других промишљених трансмисија информације или од сличних церемонијалних или изражајних активности. Тако је пропагандна активност увек врста изманипулисане комуникације, унапред осмишљене и никако спонтане или случајне, с тачно одређеном сврхом и намером да утиче у интересу пошиљаоца, односно креатора поруке.³

² Дарко Тадић, *Пропаганда*, SPEKTRUM BOOKS, Београд, 2005, стр. 52–53.

³ Исто, стр. 21.

Италијански теоретичар Мито (*Mitto*) сматра да је „пропаганда исто што и техника социјалне пресије која тежи формирању психолошких или социјалних група са јединственом структуром, а преко афективних и менталних стања индивидуа“.⁴

Амерички публицист Л. Мартин одредио је пропаганду као „системски покушај утицаја на људе помоћу средстава масовног деловања, с циљем утицаја на њихове мисли, а овим и на њихово понашање у интересима одређених група“.⁵

За познатог француског научника Жака Елила (*Jacques Ellul*) пропаганда је „скуп метода којима се служи нека организована група како би психолошким манипулацијама навела масу или појединца, укључених у неку организацију, да узму активно или пасивно учешће у њиховој акцији“.

Значајно је другачија дефиниција у *Великој совјетској енциклопедији* која гласи: „Под појмом пропаганде подразумева се распрострањење широког круга идеја, теорија, учења, које изискује дубока и детаљна разјашњавања“,⁶ а занимљива је и следећа дефиниција: „Без обзира на циљ и садржину, пропагандна активност представља плански организовано, смишљено ширење разноврсних политичких, привредних, културних, религиозних и других идеја, мишљења, података, ради утицаја на схватање и понашање људи“.⁷

У *Малој политичкој енциклопедији* пропаганда је дефинисана на следећи начин: „У најширем смислу речи под пропагандом се подразумева организована, смишљена делатност и сама техника деловања и утицаја на јавно мњење, групе и појединце ради њихова придобијања за схватања, идеје и програм неке организације, за реализацију неког посла, за пласман и продају одређене робе, за спровођење једне акције итд.“.

Пропаганда као специфични облик друштвене комуникације може да се дефинише и као „системски покушај да се врши утицај на емоције, ставове, уверења и акције одређене циљне популације у сврху идеолошке, политичке или комерцијалне индоктринације, путем контролисане трансмисије једностранних порука преко масовних или директних канала медијске комуникације“.⁸ Дакле, пропаганда је поступак који се првенствено заснива на убеђењу, као једном од суштинских средстава неке политике. Отуда је убеђивање средство помоћу којег се постиже да убеђени има став или понашање повољно по убеђивача на основу тога што су употребљени стварни или привидни аргументи. Стварни аргумент је став који је заједнички убеђивачу и ономе кога треба убедити.

Будући да је пропаганда *поступак*, а не *средство*, поред убеђивања, најчешће је карактерише *претња* – отворена или прикривена. Пропагандним деловањем мора се обезбедити да објект пропаганде заузме жељени став и да се понаша у складу с њим, тј. да му изгледа као да је он сам, својом вољом, дошао до одговарајућег закључка. Наиме, треба да буде изманипулисан толико да није у стању сам да закључује, макар и на основу погрешних претпоставки и под утицајем тешких предрасуда.

⁴ Љубомир Стајић – Радослав Гађиновић, *Увод у студије безбедности*, „Драслар“, Београд, 2007, стр. 237.

⁵ *Исто*.

⁶ *Бољшаја енциклопедија*, том 35, друго издање, Москва, 1955, стр. 70.

⁷ Војислав Мићковић – Мате Оруч, *Југославија и инострана пропаганда*, Танјуг, 1971, стр. 7 и 8.

⁸ Nellson, A. Richard, *Sources for Archhivol Research on Film and Television Propaganda in the United States*, Film History, Vol. 3, 1989, USA, pp. 333.

Једно од основних средстава пропаганда су и *обећања*: од објекта пропаганде не тражи се само да делује из убеђења или страха него и у очекивању неке награде. Али, пропагандно *награђивање* има велике мане. Када се сазна за награду, награђени постаје везан за награђивача и може у очима публике да се поистовети с њим – даје му се чак и епитет „издајника“ ако награда потиче из иностранства.

За пропаганду је карактеристична њена мета, њен адресат, и по томе се разликује од осталих поступака који се претежно заснивају на убеђивању. Пропаганда није често упућена владајућој елити, тј. оним који одлучују, јер њени чиниоци тек треба да делују на њих. Прави објект пропаганде је увек нека шира група која није на власти, мањи или већи део становништва или, у одређеним ситуацијама, целокупно становништво.

У структури савремене пропаганде значајно место имају технике и садржаји пропагандног комуницирања. У ствари, адекватни садржај и разноврсне технике пропагирања неизоставне су компоненте сваке ефикасне пропагандне делатности. Под комуникацијом, дакле, подразумевају се покушаји размене значења кроз процес симболичке интеракције између људских бића. Комуникација се често дефинише и као „суштински животни процес размене кроз који људи креирају, усвајају, преносе и обрађују информацију“.⁹ Комуникација се гради око одређене размене информација која истовремено има намеравао и опажајно значење.¹⁰ За разлику од класичне комуникације, пропагандом желе да се покрену појединци, односно масе, да делују у жељеном правцу, и то искључиво у себичном интересу пропагандисте. Будући да је то и њена основна сврха, пропаганда у процесу обликовања и слања порука примаоцима не може да се ослања на класичне начине комуникације, у којима, по дефиницији, постоји тежња за објективношћу и неутралношћу.

Треба разликовати пропаганду од индоктринације, мада имају заједничких елемената. *Индоктринација* је дуготрајан процес којим, преко породице и школе, настоје да се наметну системи знања, морална начела и базични међуљудски односи повезани (интенционалном) кохерентном идеологијом, тј. идеологијом према којој су оправдана сва средства само да би се постигао циљ.¹¹ *Пропагандом* се, с друге стране, делује на већ формиране личности кроз конкретне акције, с позивањем на основно идеолошко-теоријско опредељење.

Ефикасност пропагандног деловања зависи од квалитета претходних припрема, а претпропаганда активност – од низа чинилаца, од којих је најважније *деловање са позиција власти и моћи*. У пракси се показало да је за амбициозне акције потребно

⁹ J. Garth, V. O Donell, *Propaganda and Persuasion*, Penguin Books, 1998, USA, стр. 26.

¹⁰ У теорији је комуникација дефинисана као процес у којем пошиљалац шаље поруку примаоцу кроз одређени канал комуникације. Тај модел комуникације може да се оствари путем линеарних и трансакцијских модула комуникација. Једну од првих дефиниција комуникација установио је Аристотел, 333. пре н. е., када је комуникацију описао као процес у којем су *говорник*, *говор* и *публика* главне компоненте комуникацијског чина. У последње време, линеарни модел комуникације развили су Шенон и Вивер, 1949. године, у студији посвећеној електроници. Према њиховој дефиницији, главне компоненте основног комуникацијског процеса јесу *извор* поруке, *порука*, *преносник*, *сигнал* и *прималац* порука. Њихова поставка основног комуникацијског процеса у теорији која се односи на ту проблематику, углавном уз одређене варијације, још се прихвата као основна варијанта за дефинисање комуникације у најширем смислу (Дарко Тадић, *исто*, стр. 27).

¹¹ Љубомир Стајић – Радослав Гађиновић, *исто*, стр. 239.

да се прво јасно формулише идеолошка основа за пропагандно деловање. Њу треба операционализовати, тј. разбити на мањи број идеја које су једноставне за разумевање, а унутар њих треба посебно назначити мањкавост актуелне ситуације. У вези с тим, могућа су два објашњења: ако је реч о групи која претендује на власт, наглашавају се грешке онога ко је довео до такве ситуације, а ако је реч о власти, наводе се све успеле акције које су довеле до, наводно, тако добре ситуације и указује на потребу да се учини још само тај напор да би се суштински решио назначени проблем.

Када је у питању пропагандно деловање, свака порука мора да буде веома јасна и једноставна, мултидисциплинарно објашњена и бенигна. Свака реч мора да се учини крајње разумљивом, мада ће се, нужно, неким речима и изразима донекле променити смисао. За претпропагандно деловање неопходно је и да се формира изванредан број група чији ће чланови вршити агитацију у вези с појединим кључним идејама и покушати да активирају што већи број људи у различитим акцијама. Успех акције умногоме зависи од тога колико пропагандист познаје оне којима се обраћа, а у тој активности веома је значајна и припрема целокупног пропагандног материјала.

За извођење пропагандне акције неопходна је операционализација методологије пропагандног деловања по тачно утврђеном плану. Акције морају да буду врхунски планиране и координиране. То посебно важи за различита средства јавног информисања. Главни агитатори морају да буду одлучни, сигурни у наступу, интуитивни и довољно флексибилни. У пракси, пропаганда може да поприми разне облике, који могу, на пример, да се заснивају на главним комуникацијским средствима која се користе у обављању одређеног комуникацијског процеса. Ако се прихвати принцип да је пропаганда, пре свега, специфичан облик комуникације, онда се она, глобално, може поделити на *активну* и *пасивну пропаганду*. Активна пропаганда је врста комуникације у којој се примењују методе и технике директног позива на акцију, без обзира на то о којој је врсти извора поруке реч (политика, економија итд.). У таквој пропаганди користе се модули комуникације који су подесни за краткорочну употребу и који су временски ограничени. С друге стране, пасивну пропаганду представљају посебни друштвени и социолошки механизми, као што су образовни систем, моралне и статусне вредности одређене заједнице, заједнички друштвени митови, политички и економски модули и општеважећа правила, групне норме и кодекси понашања које је усвојила већина. Пасивна пропаганда је временски неограничена, спора и веома префињена, и делује само на корене људског друштва. Међутим, активна и пасивна пропаганда су тесно повезане и једна без друге не би могла да функционише.

У теорији су честе и поделе на *црну*, *белу* и *сиву* пропаганду, поготову у контексту расправа о ратној пропаганди или неким варијантама психолошког ратовања. Термин *бела* пропаганда обично се употребљава када се говори о пропаганди у којој се као извор порука користе јасно обележени извори информација, као што су легалне радио и ТВ станице, односно новинске агенције, и када се на први поглед чини да је пласирана порука истинита и заснована на објективним чињеницама. *Црна* пропаганда је појам који се, углавном, користи када се пропаганда повезује с лажним изворима информација, разним врстама искривљивања и прилагођавања истине и постојећих чињеница и ширењем измишљених вести и обмана. Та пропаганда је често *велика лаж*, укључујући коришћење свих врста креативних лукавстава ради постизања жељеног циља. *Сива* пропаганда и неки облици искривљивања

информација прилично су распрострањени феномени који се налазе између *црне* и *беле* пропаганде. Под њом се обично подразумева пропаганда коју практикују оглашивачи у рекламној индустрији, односно компаније које искривљују и нетачно интерпретирају своје успехе. *Сива* пропаганда се често назива и дезинформацијом. Омиљено је средство у комуникацији која се практикује у дипломатији и разним институцијама, али је користе и званичници који се налазе у компанијама, при државним институцијама као нека врста посредника у комуникацији и слично.¹² Да би се пропагандна комуникација успешно реализовала, потребно је да се створе одређени предуслови. То су: *постављање позорнице*, што се у пропагандној комуникацији означава као претпропаганда, *реакције на пропаганду*, јер је основни циљ пропаганде да утиче на промену ставова и понашања људи – пропагандним деловањем се, пре свега, изазивају одређени одговори, тј. реакције на ту делатност. У теорији су дефинисане три врсте одговора: а) обликовање одговора, б) охрабривање одговора и ц) промена одговора;¹³ *уверења*, као видљива веза између било која два аспекта нечијег света или погледа на свет; *вредности*, тј. специфична врста уверења која су чврсто укореењена у људима па се не могу лако променити; *ставови* или спремност да се одговори на неку идеју, предмет или правца акције; *понашање*, не само као очигледан израз начина живота, већ као врста обрасца који омогућава пажљивом посматрачу да са прилично великом вероватноћом предвиди будуће потезе одређене особе; *групне норме*, тј. уверења, вредности, ставови и понашања који су, у ствари, заједнички именитељи или „деривати“ чланова неке групе; *резонанса*, тј. стварање, односно експлоатација постојећег амбијента за пропаганду, и *прикривање* (прикривање сврхе пропагандних намера и идентитета пропагандисте), које није у вези с теоријама завере или натприродним моћима у манипулацији људима, већ је реч о једноставном механизму прикривања центара за планирање, управљање и емитовање пропагандних порука.¹⁴

Улога медија у пропагандном деловању

Ако се прихвати становиште да је пропаганда вештина и метод убеђивања људских група или појединаца, може се говорити да је настала пре међународних односа. То значи да је човек користио пропагандне поступке у међународним односима од њиховог настанка. Развој човекове способности за *вербалну комуникацију* с другим људима прва је значајна етапа у развоју његове способности за пропагандно делова-

¹² Дарко Тадић, *исто*, стр. 30–38.

¹³ *Обликовање одговора* је процес сличан учењу, када се пропагандист нађе у улози учитеља или инструктора који своје „студенте“ подвргава процесу учења како да се понашају. *Охрабрење одговора* је искоришћавање већ позитивног расположења, тј. става, публике над којом се врши пропаганда у вези с неком темом. У том случају, пропагандист подсећа публику на њене позитивне ставове и стимулише их да их јаче демонстрирају помоћу посебних форми понашања. *Промена одговора* је, у суштини, најтежи пропагандни подухват јер захтева од људи радикалну промену понашања, односно покушава да их помери из неутралног стања према позитивном или негативном одговору, или да их наведе да усвоје савим нове образце понашања (*исто*, стр. 38).

¹⁴ *Исто*, стр. 40–44.

ње. Следећа значајна етапа у том процесу јесте *проналазак писма*, чиме је значајно повећана могућност за материјализацију пропагандних и, наравно, других порука које стижу до људи у комуникацијском процесу. Трећа етапа у развоју човекових способности за пропагандно деловање уопште (па и за оно у међународним односима) започела је с *проналаском штампе* – од Гутенберговог проналаска до његове масовне примене.¹⁵ Тиме је створена могућност да се аутори пропагандних порука у релативно кратком року обратe великом броју људи, и то уредно сложеним и читко отиснутим текстом. Следећу етапу тог процеса чини проналазак *фотографије*, односно начина да се репродукују и релативно трајно чувају визуелна опажања. Широка примена *радија*, тј. преношења звука путем радио-таласа, била је пета етапа тог процеса у којој је омогућено да и неписмени људи свакодневно стичу сазнања о бројним догађајима у деловима света који их окружује. Пошто је човек овладао процесом бележења слике и звука, та знања је објединио и унапредио створивши *филм* (проналазак кинематографије остварила су браћа Август и Луј Линијер 1895. године). Настанак *телевизије* умногоме је допринео општем развоју пропаганде. Прву ТВ емисију емитовао је 17. јануара 1927. Шкотланђанин Џон Берд, а већ 1934. године у Берлину је започето редовно емитовање ТВ програма. Тиме је омогућено људима да прате разне садржаје у својим домовима, по свом избору.

Веза између пропаганде и средстава информисања је природна. Пропагандист има тежњу да свој утицај прошири што је могуће више, и да допре до планиране и непланиране популације. Познато је правило да се у пропаганди не тежи расправи или дијалогу. У ствари, обезбеђују се само спољне назнаке на основу којих слање пропагандне поруке може да личи на расправу, али онај са ким се полемише, по правилу, није присутан – његов аутентичан глас се не чује приликом преноса информација. А пренос информација у шеми један центар – мноштво прималаца омогућава пропагандистима да смислено интерпретирају сваку ситуацију.

Средства јавних медија више нигде нису само средства помоћу којих се људима пружају информације, знања и облици разоноде него и средства помоћу којих се формирају уверења и осећања и усмеравају поступци људи. Зато су она најотворенија за апологете (браниоци) друштвеног поретка и за садржаје које друштво жели о себи да чује. Уз то, преко средстава јавних медија људи се стално припремају да буду у стању да јасно разлуче смисао поруке од онога ко је упућује. Тако њен успех не зависи од њене ваљаности, него од моћи ауторитета који шаље поруку. Међутим, пропаганда је, ипак, средство које се не може вредносно оценити све док се не сазнају њена садржина и циљеви за које се користи.

Убеђивање је, као метод који се користи у савременим међународним односима, етички и правно дозвољено, чак и пожељно, будући да је то често делотворан начин за решавање сукоба, интереса, ставова, жеља и потреба. Стога је уобичајено да се користи и у политичким, економским, културним и другим облицима међународних односа, посебно откад се повећава међузависност субјеката у тим односима. Модерним технологијама комуницирања снажно је повећан комуникацијски потенцијал савременог друштва, а тиме и ефикасност пропагандног деловања.

¹⁵ Прве новине су се појавиле 1615. године у Немачкој (*Frankfurter journal*), а прве дневне новине у Лондону 1702. године (Радослав Гађиновић, *Тероризам и пропаганда*, „Младост“, Београд, 1994, стр. 139).

У добу у којем преовладавају електронски медији за комуникацију знатно су промењене, у односу на еру класичних комуникација (штампа, писмо и слично), не само просторни домети и брзина већ и све претпоставке и друштвене последице комуницирања. Те промене се одражавају и на однос комуникација – политичких култура, али и на читав процес формирања комуникацијских заједница, чак и када је реч о истим типовима тих заједница, као у ранијем периоду. Наиме, мења се начин на који се политичка комуникација и политичка култура повезују у целовит комуникацијско-културни контекст и начин на који функционишу на почетку 21. века.

Због моћи масовних медија на почетку 21. века знатно се модификују удео и учинак политичке културе у формирању комуникацијских заједница и у политичкој пракси и одлучивању уопште. Учинак изворних, аутентичних културних вредности у савременим условима се смањује, а раније културне вредности своде се на клишее и обрасце тзв. масовне културе.

Медији су средство за комуникацију с јавношћу, тј. проводник преко којег се пропаганда може обраћати многим циљним групама и утицати на њих. Они су присутни у свакој сфери живота и преплићу се с политиком исто колико и са спортом, образовањем и породицом. Значајни су за рат као и за забаву и јавни и политички живот.

Медији не постоје само због себе већ и да би задовољили, између осталог, интерес своје циљне јавности. Зато медији и они који раде у њима постају творци јавног мњења. На пример, медији у великој мери могу да утичу на формирање става јавности о томе који је производ најбољи, ко нуди најбоље услуге итд.

На почетку 21. века медијски простор је претрпан информацијама које пласирају разне интересне групе или појединци. То омогућава различите погледе на исти проблем, односно да одређена интересна група покуша (а често и успе) да своје личне погледе или ставове наметне као истините и оправдане без обзира на стварне чињенице, чиме манипулише јавним мњењем у своју корист.

Најновије и најсвеобухватније објашњење политичких гледања на улогу мас-медија у САД дато је у књизи *Производња пристанка*, аутора Едварда Хермана и Ноама Чомског (1998), у којој они развијају *пропагандни модел* масовних медија заснован на тврдњи да медији „служе“ за мобилисање за подршку посебних интереса који доминирају у држави и приватним активностима. Према њиховом мишљењу, вести производи релативно концентрисана индустрија од неколико десетина профитно оријентисаних корпорација, у којима профит зависи од рекламе и владиних званичника, као извора информација. Они који су им поданици и који их прихвате постају „напредне демократе“, а они који се супротставе – рушиоци цивилизације“, фашисти, варвари, убице итд.

Циљ и једног и другог приступа медијског рата јесте да се једна држава, народ, покрет или појединци подвргну тоталној контроли, и тада ће бити похваљени, постаће део „гарнитуре у успону“, а они над којима се није успоставила контрола подвргавају се осуди домаће и светске јавности. Тако новостворени појам *медијски рат* добија и дефиницију. Наиме, дефинише се као „збир техника психолошког притиска које употребљавају политички лобии, организације и појединци с циљем постизања сопствених политичких циљева, користећи при томе средства масовног информисања против изабране циљне групе у сопственој или другим земљама у широком временском раздобљу“.¹⁶

¹⁶ Др Љубомир Стајић – Радослав Гађиновић, *исто*, стр. 254.

Такозване медијске бомбе, у виду лажних и тзв. лоших вести у оквиру доктрине стратегије посредног наступања или изазивања и управљања кризом, најчешће су срачунате на: изазивање тзв. телевизијске револуције, која у одређеним случајевима има елементе извођења државног удара; „очување демократије“, у случајевима када пошто-пото, без обзира на ставове или гласове јавности, треба очувати постојеће руководство на власти; изазивање грађанског незадовољства и нереда, чиме се, најчешће прикривено, намећу сопствени интереси као интереси „народа“, и стварање услова у домаћој и светској јавности да медијски рат прерасте у прави рат.

Медијски рат, у ствари, постаје једно од средстава за психолошке притиске које примењују велике и моћне силе у „демонтирању“ малих и независних држава. Медији углавном користе велики број техника психолошког притиска. Те технике, које се не свode првенствено на лажи, мада се и то догађа, засноване су на „технолозији организовања“ информација, преко различитих медијских агенција и медијских кућа; пропагирању великог броја симбола са очигледним и скривеним значењима и масовној циркулацији непотврђених информација које фабрикују агенције и политички лобији. У вези с тим, значајно је да се представи типологија тзв. лоших вести, којима се најчешће служе разни фабриканти медијске истине.

Помоћу „лоших вести“, које садрже полупроверена или непроверена објашњења, лако се преносе неистине на скривен и перфидан начин. Такве вести су опасне са становишта безбедности јер личе на праве (тачне) вести, а разликују се од дезинформација по томе што садрже мало истине и што се компјутерском технологијом, посредством тзв. глобалних мрежа, онемогућавају традиционални извори информисања. Односно, власник глобалне компјутерске мреже може да контролише информације, а корисници те мреже, због једноставног и јефтиног приступа, прихватају као тачне информације које тамо прочитају.

Гласине

Осим медија и медијског рата, веома значајан облик угрожавања безбедности и остваривања превласти без отворене примене силе јесу гласине, као део психолошко-пропагандне делатности. Наиме, ако су сврха пропаганде завођење и манипулација свешћу маса, једна од основних техника те манипулације је произвођење, обликовање и пласирање посебне врсте информација, намењених одређеној циљној групи – *гласина*.¹⁷

Са развојем и усавршавањем средстава за уништавање људи и материјалних добара повећава се значај психологије и моралног чиниоца у савременом рату. Осетљивост психе у кризним ситуацијама нагло расте, што омогућава произвођење и успешније преношење свих врста гласина, које могу, стицањем разних околности, да покрену масе на групно понашање које је у интересу протагониста психолошког рата. Ситуациони чиниоци кризних стања и психосоцијалне карактеристике конкретне циљне групе знатно утичу на успешност произвођења и ширења гласина.

Са становишта опасности од угрожавања *морала* нарочито су значајне гласине које изазивају страх, а оне се најчешће јављају у комбинацији са гласинама које су срачунате на изазивање мржње, неизвесности и обмане. Одбрана моралне свести

¹⁷ Б. Љубисављевић, „Гласине као средство психолошког рата“, *Војно дело*, бр. 45/98, стр. 121–135.

циљне групе од свих врста гласина заснива се на основним претпоставкама и принципима за супротстављање психолошко-пропагандном деловању уопште. То су, пре свега, отклањање или ублажавање негативних чинилаца кризних стања као објективних и ширих категорија, затим јачање отпорности свести циљне групе и предузимање конкретних информативних, образовних, административних и менталнохигијенских мера према деловима групе и појединцима у циљној групи која је „нападнута“ гласинама.

Феномен гласина, с обзиром на значај с психолошког, социјалног, политиколошког и правног становишта, био је предмет многобројних научних истраживања и студија. Најчешће су гласине дефинисали и објашњавали социјални психолози, теоретичари психолошког рата и, у последње време, теоретичари неокортикалног рата.

Будући да термин *гласина* упућује на аугментатив од именице *глас*, чији је антипод деминутив *гласић*, потребно је да се разуме термин *глас*, који има више синонима: глас као звук, као вест и новост, као тврдња и став, порука итд. Међутим, извођење појма *гласина* из појма *глас* оправдано је само у случају да значи вест и поруку, извештај или наговештај о неком догађају. Но, да би имале све одлике гласине, вест или тврдња не треба да буду обичне, већ интригантне, неочекиване и узнемирујуће, обликоване тако да на примаоца поруке оставе нарочит утисак, да покрену на неку активност не само његову рационалну већ, пре свега, и ирационалну страну свести.¹⁸ Наиме, гласине као „специфична врста тврдњи“ могу да буду изненадне, сензационалне, „убитачне“ итд.

Преношење вести о неком значајном догађају може, чак и ако је објективно, уколико је та вест неповољна са становишта егзистенцијалних и виталних интереса циљне групе, да доведе до паничног, ирационалног и штетног појединачног и групног деловања. Тако појединац, група или маса под притиском чињеница стварности постају мера *истинитости* примљене поруке или тврдње. На сличан начин постаје релативно придавање великог значаја начину преношења гласина, јер добро смишљена пропагандна порука може да се пренесе циљној групи помоћу парола, летака, слике, карикатуре и на друге начине, а не само „шаптањем“.

Производња гласина, као планска активност стручних тимова за психолошко-пропагандну активност, била би несврсисходна без постојања специфичне психосоцијалне средине у циљној групи, па се гласине, као феномен, могу дефинисати као *специфично обликоване информације посредством којих њихов носилац настоји да код циљне групе делује на свест ради њеног покретања на жељену активност*.¹⁹ Успешност гласина заснива се на неким основним претпоставкама: непознатљивости извора настанка и крајњег циља лансирања гласине; немогућности непосредне провере истинитости; привидној добронамерности, логичности и привлачности; прилагођености садржаја психолошким, етичким и другим својствима циљне групе и обележјима тренутне социјалне, ратне и политичке ситуације у којој се налази циљна група, и на неотпорности њене психолошке и моралне свести. Планирање и реализација гласина, а самим тим и њихово произвођење и емитовање, чине веома комплексан, доктринарно и научно заснован процес.

¹⁸ Исто.

¹⁹ Радослав Гафиновић, исто, 1994, стр. 140.

Технологија произвођења и пласирања гласина веома је сложена и има више фаза: избор циљне групе; утврђивање слабости циљне групе на економском, политичком, војном и моралном плану; конципирање садржаја и форме гласине прилагођене психосоцијалним својствима и „слабим тачкама“ циљне групе; избор начина и средстава пласирања гласина; пласирање, тј. емитовање гласина и подршка њиховог ширења на „преносном путу“, искоришћавање ефеката акционог деловања циљне групе и анализа учинака гласина, корекција недостатка операције и обнављање циклуса.

Осим конструисања гласина као организоване делатности стручних служби, без посебног подстицаја споља, не само у кризним него и у нормалним условима, људи испољавају склоност ка спонтаном произвођењу гласина. Сасвим обични људи често радо препричавају другима „вест“ коју су чули ради провере њене веродостојности и истинитости и сопственог суда о њој. Резултати испитивања неких социјалних психолога (*Olport, Postman*) показују да се гласине у току усменог преношења мењају, искривљују, уобличавају и „обогаћују“ науштрб првобитне информације. Процес уобличавања директно је везан са психосоцијалним чиниоцима ситуације у којој су преносиоци (страх, ишчекивање, надање), али и са индивидуалним својствима преносилаца, који могу да буду оптерећени личним комплексима, бригама, предрасудама, зломом и другим.

Литература

1. Гаћиновић, Р.: *Тероризам и пропаганда*, „Младост“, Београд, 1994.
2. Гаћиновић, Р.: *Пропаганда у служби психолошког терора*, Безбедност, 1/94.
3. *Бољшаја енциклопедија*, том 35, друго издање, Москва, 1955.
4. Мићовић, В. – Оруч, М.: *Југославија и инострана пропаганда*, „Танјуг“, 1971.
5. Стајић, Љ. – Гаћиновић, Р.: *Увод у студије безбедности*, „Драслар“, Београд, 2007.
6. Славујевић, З.: *Библијски концепт пропаганде*, „Радничка штампа“, Београд, 1992.
7. Поповић, Н.: *Рат и медијски рат*, *Војно дело*, бр. 1, 1996.
8. Љубисављевић, Б.: *„Гласине као средство психолошког рата“*, *Војно дело*, бр. 4–5, 1998.
9. Михаиловић, В.: *Пропаганда и рат*, ВИЗ, Београд, 1984. године
10. Лидл Х.: *Мач и перо*, ВИЗ, Београд, 1985.
11. Garth, J., O Donell, V.: *Propaganda and Persuasion*, Penguin Books, 1998, USA.
12. Тадић, Д.: *Пропаганда*, SPEKTRUM BOOKS, Београд, 2005.
13. Elluil, J.: *Propaganda – Formation of Man Attitude*, Vintage Books, New York, 1973.
14. Фром, Е.: *Бекство од слободе*, Библиотека „Сазвежђа“, „Нолит“, Београд, 1981.
15. Остојић, Ив. П.: *Пропаганда*, „Библиотека ратника“, ГП „Просвета“ АД Београд, 1940.

НАСТАНАК, РАЗВОЈ И ПЕРСПЕКТИВА КОСОВСКИХ БЕЗБЕДНОСНИХ СНАГА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ

Горан Бецић

Министарство одбране Републике Србије

У последње време, анализе, разни извештаји и оцене стања безбедности на Косову и Метохији (КиМ) разних међународних организација, аналитичара и безбедносних структура указују на нестабилну политичко-безбедносну ситуацију, развој организованог криминала, појаву терора и тероризма, етничко насиље и јачање исламског фундаментализма на том простору. Те појаве, које су разлог да се истраже узроци такве безбедносне ситуације, наводе на размишљања да је један од разлога и лоше стање у безбедносним структурама које су под контролом појединих албанских политичара за које се основано сумња да су повезани са етничком мржњом и организованим криминалом.

Међународна заједница је на почетку, у жељи да створи боље безбедносно окружење и мир грађанима Космета, Ослободилачку војску Косова (ОВК) трансформисала у Косовски заштитни корпус (КЗК). Након једностраног проглашења независности, такође одступајући од Резолуције Савета безбедности 1244 а у складу са Планом Мартија Ахтисарија, од КЗК формирала је Косовске безбедносне снаге као претечу војске Републике Косова.

Иако је та намера међународних институција на КиМ највероватније била хумана и усмерена на смиривање ситуације на терену, то је, ипак, дугорочно, било лоше решење јер је некажњавање и награђивање ОВК преласком у нове безбедносне структуре и политичку власт охрабрило и оправдало њихово политичко насиље и дало подршку насилном сепаратизму.

Криза у региону западног Балкана и даље није решена. На КиМ ни су испуњени стандарди којима се омогућавају безбедност грађана и изградња демократског, мултиетничког и економски одрживог друштва. Осим НАТО-а, на том простору не постоје безбедносне снаге у којима грађани КиМ виде заштиту, већ напротив, виде само претњу и несигурност. Због таквог стања, ова и друге анализе могу да послуже као платформа за дискусију између невладиних организација, организација грађанског друштва и међународних безбедносних и других институција и за преиспитивање политике безбедности коју међународни чинилац води на простору Косова и Метохије.

Кључне речи: *Ослободилачка војска Косова, Косовски заштитни корпус, Косовске безбедносне снаге, КФОР, снаге безбедности и организовани криминал.*

Увод

Унутрашња безбедносна архитектура КиМ комплексна је и састављена од међународних снага КФОР-а, званичних домаћих тела (Полиција Косова, Косовске безбедносне снаге, обавештајне и безбедносне структуре и друго), која је формирала међународна администрација, и илегалних тела, група и покрета састављених од остатака ОВК. Такве снаге и даље отежавају успостављање мира и безбедности и одмажу у успостављању регионалне стабилности.

Аутор је у овом раду желео кратко да се осврне на настанак, развој, улогу и деловање Косовских безбедносних снага, квалитет кадра и негативне последице које могу произићи из њихове неконтролисане активности, неорганизованости и непостојања потпуне грађанске контроле. Осим тога, желео је да укаже на то да је на простору КиМ једина респектибилна снага НАТО (КФОР), који треба да буде спреман да допринесе унутрашњој стабилности и заштити неалбанског становништва.

Последица трансформације ОВК у КЗК, током 1999. године, била је појава нових албанских „ослободилачких покрета“¹ у региону који су претили да сваког тренутка угрозе стабилност и из темеља наруше политичку карту Балкана. Представници међународне заједнице су на време уочили опасност и правовремено, али само привремено, уклонили те претње и ризике.

Након једностраног проглашења независности и стварања Републике Косово 2008. године, међународни чиниоци су, због умешаности појединих припадника КЗК у организовани криминал и тероризам, што је угрожавало безбедност на простору КиМ, променили структуру безбедносних снага. Од КЗК формиране су Косовске безбедносне снаге (КБС), а Полиција Косова је ојачана, уз незнатне промене у структури и људству. Међутим, безбедносна ситуација на КиМ остала је непромењена, а неповерење грађана КиМ, првенствено неалбанаца, према снагама безбедности постало је још веће.

Правни основ за постојање и функционисање КБС-а не постоји. Он је наводно садржан у Плану Мартија Ахтисарија и Уставу Републике Косово,² које наша држава не признаје. Иако су КБС формиране на тај начин, не постоје закони који обично прате ту област, нити адекватан грађански и демократски надзор и контрола тих структура.

Забрињавајуће је то што тренутно постоји изразита тежња албанских екстремиста и политичке елите да се КБС што пре трансформише у војску Републике Косова, да се ојача домаће управљање тим процесом и да се, најкасније до 2013. године, из тих активности истисну међународне снаге. Све то указује на озбиљност ситуације у којој се налазе безбедносне структуре КиМ и на могућности да се њима манипулише. Пре свега, могућа је њихова злоупотреба и ангажовање за обављање задатака за које нису намењене.

Поставља се питање да ли безбедносне снаге са кадрам који потиче из терористичких и криминалних структура – са дугом историјом мржње према другим нацијама и верама, који је починио велики број озбиљних, а некажњених злочина – могу да уђу у регионалне колективне безбедносне токове који су кључни за дугорочну безбедност Србије и Балкана.

¹ Ослободилачка војска Прешево, Бујановац и Медвеђа, Ослободилачка национална армија, Албанска национална армија итд.

² Усвојен 15. јуна 2008. године.

Генеза настанка и развоја Косовских безбедносних снага

Непоштовање власти СРЈ и отворено изражавање политичких циљева 1990. године кулминирали су формирањем албанских паравојних састава. Албански екстремисти и сепаратисти су убрзано спроводили свеобухватне припреме за стварање јединствене војне организације, која ће, као оружана снага, представљати тзв. Републику Косово.

У то време, све припреме је контролисала и усмеравала самозвана „Влада Републике Косова“, са Бујаром Букошијем на челу. Она је формирала тзв. Министарство одбране Републике Косово, којим је руководио Хајзер Хајзерај, као први облик „војске Косова“. „Министарство“ је урадило организацијско-формацијску структуру, одредило бројно стање „војске“ и број и врсту наоружања и опреме.³ Језгро „војске“ било је састављено од бивших припадника ЈНА албанске националности.

Илегално формирање „Министарства одбране Републике Косово“ било је осуђено у септембру 1993. године хапшењем чланова „Министарства и Генералштаба Републике Косово“ и изрицањем казне, у јулу 1994. године. Након њиховог хапшења и осуде, радикална струја албанских политичких партија преузела је водећу улогу тежећи да створи још екстремније терористичке саставе, у чему је и успела.

У спрези са емиграционим елементима и јаким лобијем, албански екстремисти на КиМ убрзано су се припремали за остварење својих циљева оружаном побуном. Отворено изражавање тог политичког циља кулминирало је формирањем средства за реализацију заједничког пројекта на територији КиМ – албанске терористичке организације ОВК. Анализа организацијско-формацијске структуре ОВК указује на то да је та структура рађена према стандардима НАТО-а и уз помоћ страних ментора. Била је организована у оперативне зоне (7), маневарске бригаде (20) и територијалне јединице велике самосталности и покретљивости. Оперативне зоне су биле засноване на регионалној подели територије КиМ и биле су под командом локалних вођа.

Главну подршку (моралну, политичку, финансијску и војну) и уточиште албанским терористима са КиМ, страним плаћеницима⁴ и помагачима пружала је Албанија као база у којој је у периоду од 1990. до 1996. године значајан број терориста завршио диверзантско-терористичку обуку. У ту подршку Албанија је укључила све легалне органе власти и институције, обавештајне службе (ШК), полицију, војску, представнике амбасада и друге органе. Активирани су центри за војну обуку терориста ОВК у Тирани, Елбасану, Драчу, Куксу, Круми, Бајрам Цурију, Тропоји и другим мањим местима на северу Албаније.

Према званичним подацима,⁵ само од 1991. до 1997. године у терористичким нападима ОВК на територији КиМ убијено је 26 цивила, од којих 17 припадника албанске националне мањине лојалних држави. Албански тероризам достигао је нај-

³ Опширније: М. Мијалковски, П. Дамјанов, *Тероризам албанских екстремиста*, Београд, 2002, стр. 88–93.

⁴ Касније је у свом саставу ОВК имала и велики број страних плаћеника, који су се ангажовали због верског фанатизма, новца, пљачке или потребе за убијањем. Тако су формирани „Атлантски батаљон“, са нешто више од 400 терориста, добровољаца из САД и Канаде, и муџахединске јединице „Абу Бекир Садик“ и „Браво“.

⁵ *Тероризам албанских сепаратиста на КиМ и метод њиховог деловања*, МУП Републике Србије, Београд, 1998, стр. 4–5.

виши степен бруталности током 1998. године, када су на КиМ убијена 173 цивила, од чега 77 Албанаца. У периоду од 1. јануара до 31. августа 1998. године убијено је највише Албанаца који су се противили тероризму ОВК – од 81 убијеног цивила било је 47 (или 58%) Албанаца.

Свирепост и злочиначку улогу ОВК пре бомбардовања НАТО-а најбоље показују масовни злочини које је, у сарадњи са исламским терористима, извршила у селима Клечка код Липљана, Глођане код Дечана и Ретимље код Ораховца. Међу познатијим регистрованим стратиштима српског становништва на КиМ јесу рејон Радоњичког језера и Волујак у општини Клина. Међутим, најсуровији злочини и радикално и насилно етничко чишћење препуштени су забору.

Користећи све облике политичког насиља, пре свега тероризам као средство и организовани криминал као начин финансирања, албанске политичке вође су, нажалост, успеле да, на основу перфидне и веште пропаганде, интернационализују питање КиМ и у марту 1999. године изазову агресију снага НАТО-а на Савезну Републику Југославију.

Са усвајањем Резолуције СБ 1244 и потписивањем Војнотехничког споразума у Куманову постављени су захтеви међународних чинилаца да снаге безбедности напусте територију Космета у што краћем року, што је било погрешно јер није постојала процена шта би се у тренутку дисконтинуитета власти могло десити на том простору. Успели су, као резултат анархија и дивљање албанских терориста ОВК, масовна убиства, киднаповања, мучења, монструозна трговина људским органима, злостављања и, на крају, етничко чишћење српског становништва. Наравно, сви ти злочини нису почињени ради „угрожености мањинских и људских права“, већ је реч о етнички мотивисаном екстремизму и тероризму. Потом је ОВК трансформисана у КЗК и КПС, док је руководећи део ОВК некажњен ушао у политички живот КиМ оснивањем политичких партија и разних удружења, која данас имају велики утицај у безбедносном, политичком и друштвеном животу грађана Косова и Метохије.

Кључне безбедносне структуре које су на КиМ формирале привремене институције под контролом међународних снага и институција тренутно су Полиција Косова, Косовске безбедносне снаге и обавештајно-безбедносне службе које, због унутрашњих политичких трвења и илегалног рада, још увек нису заживеле. План међународне заједнице је био да безбедносна тела КПС и КБС буду аполитична и мултиетничка, али то није реализовано због насиља које спроводе према Србима на КиМ и корумпираности привремених власти.

Увиђајући безбедносне проблеме који су остали и након протектората, међународна заједница (САД и ЕУ) косметским Албанцима није дала одрешене руке да самостално формирају и јачају безбедносне структуре, већ је задржала Косовску полицију и нове КБС под својим патронатом. У супротном, привремене власти КиМ сигурно би своје несугласице са Србима на КиМ решавале радикалном употребом тих једнонационалних снага.

Да би свету приказали „бољу безбедносну ситуацију на КиМ“, ради стварања повољних услова за развој снага безбедности на Космету у војне снаге, поједини представници разних међународних организација у својим извештајима често износе став да је безбедносна ситуација на КиМ нестабилна зато што Србија не признаје државност Косова, што је погрешно. Круг неповерења је створен због: начина на

који су формиране привремене институције и снаге безбедности Космета; појединаца из безбедносних структура који су огрезли у организованом криминалу; неспособности привремених власти да економски ојачају тај простор;⁶ незапослености и сиромаштва; појаве политичког насиља – атентата⁷ који су стална појава на том простору, и другог. Такво стање угрожава све грађане КиМ, не само Србе. Такође, лошу безбедносну ситуацију у последње време потврђују и честе демонстрације, протести и напади екстремиста на међународне снаге и институције. Сви ти безбедносни проблеми указују на делимично погрешну безбедносну стратегију коју међународне институције тренутно спроводе на КиМ, што изискује непрекидно присуство међународних снага на овом простору.

Косовски заштитни корпус као примарни извор Косовских безбедносних снага

Са одласком снага безбедности Републике Србије са простора КиМ фиктивно је нестала граница између Србије и Албаније и, према проценама албанских сепаратиста и екстремиста, постепено се остварује циљ – отцепљење КиМ и евентуално припајање Албанији. Осим тога, од ОВК створене су неке нове безбедносне структуре, које ни до данас нису успеле да сачувају и обезбеде сигурност свим грађанима на простору Косова и Метохије.

По доласку међународних мировних снага под командом НАТО-а и успостављању међународне управе на КиМ требало је да се ОВК расформира и разоружа. Међутим, уз помоћ УНМИК-а, ОВК је трансформисана у „цивилну“ организацију Косовски заштитни корпус (КЗК), што је нелегално јер нема основ у Резолуцији СБ 1244, нити у њеним пратећим документима.

Циљ међународних институција на КиМ био је да ОВК трансформишу у неке нове, умереније, у почетку цивилне снаге КЗК, које је требало да покажу своју способност за рад у служби „државе“ у којој влада право. Међутим, до тога није дошло. Проблему демилитаризације ОВК међународни чиниоци су званично приступили тако што су је третирали као герилу и побуњеничку организацију занемарујући дубље анализе и корене њеног деловања. Први корак УНМИК-а и КФОР-а био је да, посредством међународних организација и институција (*ИОМ*,⁸ *ICRS*⁹ и друге), приступе ресоцијализацији и профилисању ОВК. Изучавање ОВК било је обухваћено

⁶ Од 1999. године међународна заједница је за КиМ издвојила четири милијарде евра, а тамо скоро да и нема индустрије. Већина грађана живи од донација из дијаспоре, док је незапосленост и даље огромна – око 50 одсто.

⁷ Само од лета 2000. до марта 2002. убијено је пет значајних политичких представника ДСК. За та кривична дела нико није оптужен. Такође, у периоду од 20. до 26. јула 2003, у међусобним обрачунима албанских политичких лидера, који данас, наводно, гарантују безбедност грађанима Космета, подметнут је већи број експлозивних направа на више локација у густим градским језгрима Приштине, јужног дела Косовске Митровице, Подујева, Липљана и других места. Мете напада биле су куће Ибрахима Ругове, Неџада Дација и других функционера косметске власти.

⁸ *ИОМ* – International Organization for Migration.

⁹ *ICRS* – Information Counseling and Referral Service.

Програмом демобилизације и ресоцијализације ОВК који су спровеле *ИОМ*, *ICRS*, УНМИК и КФОР. Наиме, за истраживање које су спровеле *ИОМ* и *ICRS* потпуну логистичку подршку пружили су припадници УНМИК-а и КФОР-а. Тим њиховим поступком потврђени су ставови да су представници међународне заједнице веома добро знали да у редовима ОВК постоје криминално-терористичке групе које су учиниле велики број злочина над грађанима српске и албанске националности у региону. Због тога је један од основних циљева био да се побуњеничка ОВК прво добро проучи, да се одстрани такве групе и појединци и издвоји квалитетан кадар за будуће „оружане снаге Косова“.

Почетно законско упориште за формирање КЗК били су споразум (Изјава о демилитаризацији и трансформацији ОВК) од 21. јуна 1999. између тадашњег команданта КФОР-а Мајкла Џексона и лидера ОВК Хашима Тачија и одлука специјалног изасланика генералног секретара (ГС) УН (Уредба број 1999/8) од 20. септембра 1999. године. Косовски заштитни корпус је званично формиран 20. септембра 1999. године. Као законска основа за ту трансформацију навођене су поједине одреднице (члан 15) Резолуције СБ 1244 којима се позива на демилитаризацију ОВК и свих наоружаних формација Албанаца. Међутим, реч је била о демилитаризацији ОВК, али не и о трансформацији у КЗК.

Према Уредби специјалног изасланика генералног секретара УН о уставном оквиру за привремену самоуправу на Косову, од 15. маја 2001. године, дефинисани су основни задаци КЗК као цивилне организације: отклањање последица насталих услед природних катастрофа; обезбеђење акција у случају непогода; проналажење и спасавање; обезбеђење капацитета за хуманитарну помоћ у изолованим областима; пружање помоћи у разминирању и допринос у реконструкцији инфраструктуре на КиМ. На основу анализе организацијско-формацијске структуре, може се закључити да је КЗК био војна организација, али са цивилним задацима и обавезама. Била је то последица неслагања појединаца из Контакт групе који су сматрали да је „Косово сиромашна земља која прво треба да обезбеди признавање и стекне поверење својих комшија и света“.¹⁰ Наиме, организацијско-формацијска структура КЗК била је урађена према стандардима НАТО-а. Састојала се од Главног штаба, оперативних зона (6), гарде и јединица за брзо реаговање, академије за лидере, Центра за доктрину и обуку, јединица за одржавање и снабдевање, јединица за комуникације и везе, инжињерске, санитетске и јединице АБХО и ваздухопловне групе.

Оперативне зоне КЗК имале су територијалну надлежност готово идентичну оној коју је имала формација ОВК. Постојало је шест оперативних зона, и то: Србица, Призрен, Пећ, Косовска Митровица, Приштина и Гњилане. Оперативне зоне су биле потчињене Генералштабу, који је имао седиште у Приштини.

Од 25.000 лица регистрованих при *ИОМ*-у као бивши припадници ОВК, 20.000 пријавило се за 5.052 упражњена места у КЗК.¹¹ Масовно попуњен екстремистима који су у претходном периоду били носиоци терористичких дејстава и тешких злочина против српског становништва, КЗК није могао, нити је показао жељу да заштити преостало српско становништво.

¹⁰ Међународна кризна група, *Извештај за Европу бр. 174*, од 28. јула 2006. године.

¹¹ Видети опширније: *Програм обуке КЗК*, ИОМ, Приштина, 2004.

Од самог настанка до данас, албански екстремисти су тежили да се од КЗК формира будућа „војска Косова“. Такав став је први пут саопштен у писаној форми, крајем априла 2002, када је Команда КЗК, незадовољна званичним местом, статусом и улогом, поднела захтев УНМИК-у за ревизију Уредбе бр. 1999/8 специјалног изасланика генералног секретара, са предлогом да се КЗК отворено дефинише као „војска“, чиме би се омогућило легално обучавање њеног састава у борбеним и другим радњама које иначе обављају легитимне војне формације.

Да би одржали прокламована начела да је КЗК, поред осталих хуманитарних принципа, и мултиетничка организација, а ради стварања услова за трансформацију у „војску Косова“, руководиоци КЗК су покренули кампању пријема Срба и осталих припадника националних мањина у свој састав, што у пракси још увек није заживело. Такође, међународне институције су покушавале да зближе Србе и КЗК тако што су припадници КЗК изводили одређене радове и припремали повратничка имања у српским срединама. Међутим, претила је опасност од погоршања односа КЗК са Албанцима, па су те активности прекинуте.

Од самог формирања у КЗК недостајала је дисциплина. Појединци и групе припадника КЗК почели су сами да спроводе законе на КиМ. Обављали су полицијске послове који нису били у њиховој надлежности, постављали контролне пунктове на путевима и покушавали да хапсе и приводе грађане КиМ на испитивање у своје базе, било је отмица и вређања цивила, неколико Рома је пронађено мртво у околини база КЗК и слично.¹² Осим тога, било је и разних несугласица између КЗК и КФОР-а. Наиме, „официри КЗК“ показивали су, из политичких разлога, поверење само у британске и америчке снаге КФОР-а. Тако је, након повлачења британских снага 2003. године, дошло до отвореног конфликта између КФОР-а и КЗК, наводно, због квалитета обуке. Односи су изглађени тек у јуну 2006, када је постигнут и договор о стандартизованом тромесечном пакету обуке команди КЗК који је британски КФОР препоручио свим радним групама мултинационалних бригада. Наклоност КЗК према америчким и британским трупам и неповерење према осталима снагама КФОР-а одржало се и до данас.¹³ И, најзад, бројна хапшења припадника КЗК због насиља над Србима, организованог криминала, илегалног полицијског рада и нарушавања полицијске неутралности¹⁴ бацила су сенку на ту формацију у чији је опстанак сумњала и сама међународна заједница.¹⁵ О стању у КЗК говоре и многобројни примери припадника КЗК који су учествовали у терористичким акцијама као припадници Албанске националне армије.

¹² Видети оширније: Међународна кризна група, *Војска Косово?*, Извештај за Европу бр. 174 од 28. јула 2006.

¹³ Исто.

¹⁴ Видети шире: Andreas Heinemann-Gruder и Wolf-Christian Paes, Претње псу: мобилизација и демобилизација Ослободилачке војске Косова, Резиме 20, Бонски међународни центар за конверзију, 20 август 2001.

¹⁵ У мају 2001. полиција УНМИК-а ухапсила је Салџија Вешија, команданта КЗК, и оптужила га за убиство, а у новембру је ухапсила Ганија Имерија, регионалног команданта КЗК у Вучитрну, и оптужила га за злочине против Срба. У јануару 2002. ухапшен је Аљуш Шаља, још један високи члан КЗК. У јануару 2002. полиција УНМИК-а ухапсила је три Албанца, једног члана ДПК, наредника у КПС-у и једног члана КЗК за кривична дела против Албанаца током рата. Такође, у фебруару 2004. ухапшен је због ратних злочина призренски командант Сељим Краснићи. Видети оширније: ICG Balkans Report N, Показатељи за будућност Косова (II), Унутрашњи показатељи, 1. март 2002, и IWPR извештаје о кризи на Балкану, „Косовски екстремисти на мети“, 31. јануар 2002.

Подметањем експлозивне направе, 16. фебруара 2001. на путу Подујево–Приштина, на коју је налетео аутобус Ниш-експреса изазвана је трагедија у којој је погинуло 11 а рањена су 43 путника српске националности који су путовали у Грачаницу на Задушнице. Међутим, због корумпираности и слабости правосуђа, које ни данас нема инструменте да истражује и гони починиоце таквих кривичних дела, обавештајна дојава на основу које је КФОР привео тројицу осумњичених, међу којима је био и припадник КЗК Фљорим Ејупи, није могла да се преведе у доказ. Та лица су ослобођена кривице у децембру 2001. године.

Након терористичке акције покушаја минирања железничког моста у селу Лозиште код Звечана,¹⁶ 12. априла 2001, специјални представник генералног секретара УН за Космет Михаел Штајнер је, на питање новинара да ли је тачно да међу погинулима има и припадника КЗК, рекао: „То су терористи, без обзира коме припадају. Морамо бити обазриви јер, ако је реч о појединцу, не можемо да осудимо целу организацију”. Тиме је индиректно потврдио да се радило о припадницима КЗК.¹⁷

Осим Штајнера, у телефонском интервјуу за *IWPR*, Албан Вјоса, из Лијежа у Белгији, који се представио као политички лидер АНА, рекао је да се у редовима те радикалне организације налазе и поједини припадници КЗК и потврдио сумње да је Хамза Бехрами, припадник КЗК који је смртно страдао у покушају минирања железничке пруге, био „оперативац“ АНА.¹⁸ Према сазнањима појединих служби западних земаља, како су писали неки медији, мартовске немире и погром неалбанског становништва 2004. године плански је организовала и реализовала управо АНА, највероватније у сарадњи са припадницима КЗК.

Наведени безбедносни проблеми изазвали су сумњу у међународним институцијама да КЗК, који је наследио ОВК, може да буде језгро будуће војске. Зато су формирањем КБС поново дале прилику КЗК да у новој организацији, са новим именом, буде беспрекоран, да очисти своје редове од екстремиста и криминалаца и покаже да су у стању да раде „у служби државе под владавином права“. Од почетка формирања, као безбедносно тело, КЗК имао је конфузну улогу. Како је настао – неприродно, од криминално-терористичких састава, тако се и природно распао и расформирао 20. јануара 2009, али се, нажалост, претворио у нову организацију – тзв. Косовске безбедносне снаге, чија ће судбина такође бити неизвесна.

Настанак и развој Косовских безбедносних снага

Након једностраног проглашења независности, међународне структуре на КиМ отпочеле су стварање нових безбедносних институција променом постојећег сектора безбедности и његове структуре, према Ахтисаријевом плану, што није у складу са Резолуцијом СБ 1244, која се из дана у дан све више игнорише. Истовремено, активно се спроводи Ахтисаријев план, којим је предвиђена контролисана независност, коју наше власти не признају.

¹⁶ Током постављања експлозива погинула су два припадника АНА, од којих је један био припадник КЗК

¹⁷ Танјуг, 16. април 2001.

¹⁸ Ј. Dzara из Приштине, текст *Косово: Све већа опасност од АНА-е*, на интернету: http://www.iwpr.net/?p=bcr&s=f&o=157184&apc_state=hsribcr2003

У Ахтисаријевом плану, у члану 9 о безбедносном сектору, предвиђено је да: 1) Косово треба да има власт да спроводи закон, осигура безбедност и јавну сигурност, и води правосуђе, обавештајну службу и службу цивилне заштите у ванредним околностима и пограничну контролу на својој територији; 2) косовске безбедносне институције треба да раде у складу с међународно признатим демократским стандардима и људским правима и обезбеђују правичну заступљеност свих заједница у свим њиховим саставима; 3) међународни цивилни представник и међународне војне снаге треба да надзиру и воде оснивање и развој безбедносних институција Косова; 4) треба да се образују нове професионалне и мултиетничке лако наоружане Косовске безбедносне снаге, које треба да буду способне за специфичне безбедносне функције, и 5) Косово треба да установи цивилну организацију „Владе“ која ће вршити цивилну контролу над КБС.

Пошто се увидело да КЗК није задовољио критеријуме међународних институција на КиМ, одмах по проглашењу независности, а према Ахтисаријевом плану, отпочеле су припреме за његово распуштање и формирање КСБ. Распуштен је 20. јануара 2009, а КБС званично су формиране следећег дана. Осим КБС-а, створено је и Министарство за КБС. а у њима је предвиђено по једно место за припаднике српске националности – заменика министра и заменика команданта КБС.

Формирање КБС-а, правно гледано, није у складу с Резолуцијом СБ 1244. С друге стране, у Ахтисаријевом плану (План), а на основу њега и у Уставу тзв. Републике Косово (Устав), предвиђено је оснивање КБС-а, што подржава и спроводи већи део земаља ЕУ и међународних институција на КиМ које су признале независност Косова.

У Плану и Уставу изричито је наведено да КБС треба да буду „основане и операционализоване са ограниченом мисијом“, а у Плану је дата могућност да се „након периода од 5 година може преиспитати улога, мисија и потребе за проширивање капацитета ових снага“. Из тога се може закључити да су планери осмислили КБС као цивилну структуру, док су војне аспекте те формације вешто камуфлирали да не би изазвали реакције различитих међународних субјеката.

Косовске безбедносне снаге се у Уставу помињу уопштено, као националне снаге безбедности тзв. Републике Косово, која „гарантује примену демократских начела у оквиру ових снага као што су: заштита грађана, цивилна контрола, професионални карактер, мултиетничност и разноликост“ и може да пошаље своје припаднике ван земље¹⁹. На основу Устава израђен је Закон о КБС-у, којим је прецизније уређен њихов мандат. Према Закону, КБС оснивају се као цивилне, мултиетничке и лако наоружане снаге, које су намењене „за дужности које нису карактеристичне ни за полицију ни за друге организације реда и мира“ и које реагују у случају природних непогода, за деминирање, претраге, спасавања и друге ванредне ситуације. Такође, према Закону је КБС професионална снага са капацитетима који су на почетку ограничени на укупно 2.500 активних и 800 резервних припадника. Предвиђено је да у КБС-у буде заступљено 10% припадника мањинских заједница (од тога 7% српске) и до 6% жена. Међутим, забрињава веома низак ниво етничке засту-

¹⁹ Свеобухватни план за решење статуса Косова специјалног изасланика генералног секретара Уједињених нација Мартија Ахтисарија, члан 5, 2007.

пљености, те се тренутно може констатовати да су КБС једнонационална формација. Задачи КБС-а, у односу на КЗК, проширени су и на учествовање у мировним мисијама у саставу НАТО-а²⁰ као будућа „војска Косова“.

Према Закону, ланац „цивилног надзора КБС“ чине скупштина Републике Косова, председник, премијер и министар за КБС. И Влада Косова обавља „транспарентну, демократску и цивилну контролу КБС и одговорна је Скупштини“.²¹ Међутим, и поред покушаја да се та формација легализује, не постоје одговарајући пратећи закони који би омогућили потпуну контролу над КБС-ом, што ствара услове за њену манипулацију и неадекватну употребу.

Косовске безбедносне снаге имају финансијску подршку из Повереничког фонда НАТО-а, донације углавном држава чланица НАТО-а и средства из буџета Косова (за текућу годину из буџета је издвојено 35 милиона евра). Међутим, у КБС не постоји план о томе како треба да се управља финансијама и имовином КБС-а и не постоји евиденција о опреми која је добијена од донатора, купљена и наслеђена од КЗК.²² Све то ствара услове за манипулације, криминал и злоупотребу опреме, наоружања и донација за потребе албанских екстремиста.

Проблеми са кадром, због којих су и „нестали“ ОВК и КЗК, нису решени ни после формирања КБС-а, па се стиче утисак да су се промене завршиле са променом назива (ОВК у КЗК, а КЗК у КБС). Наиме, процес регрутовања припадника КБС-а који је отпочет 22. јануара 2009. веома је спор и неорганизован, и још траје. До сада је регрутовано 2.300 активних припадника са којима се изводи обука, док је одабир резервног састава још увек у току. У плану је било да се регрутација у потпуности заврши до средине 2012. године.

Током регрутовања било је политичких притисака „и других утицаја у вези са непотизмом и стварањем кланова“.²³ Неретко комисија за одабир није узимала у обзир резултат тестова кандидата, већ их је бирала на основу региона из којег долазе. Због тога су поједини међународни званичници отворено изражавали забринутост због концентрације великог броја кандидата из истог региона.²⁴ Дакле, због неиспуњавања основних критеријума приликом регрутовања поновљен је сценарио трансформације ОВК у КЗК. Та институција није консолидована на самом почетку и није постигнут жељени квалитет кадра, што је нови изазов за ефикасност КБС-а, будући да је могуће лоше функционисање и стварање безбедносних проблема у каснијим фазама њеног развоја.

Иако су одговорност за праћење процеса оснивања КБС-а преузели Међународна цивилна канцеларија и КФОР, који је у сарадњи са руководећим структурама КБС-а израдио планове за регрутацију и њихову обуку, процес регрутације је био потпуно нетранспарентан. Циклус регрутовања функционисао је углавном на релацији КФОР–КБС, а запажен је и ограничени надзор званичника Међународне цивилне канцеларије.

²⁰ Скендер Пертеши и Фљоран Чехаја, *Косовске безбедносне снаге*, Форум за безбедност Косова, јун 2001.

²¹ Закон о Косовским безбедносним снагама, члан 3.1, Скупштина Косова, 15. јун 2008.

²² Извештај главног ревизора у Министарству за КБС, 2010.

²³ Kosovo Security Transition, A critical study into establishment of Kosovo Security Force Ade Clewlow, Oslo 2010.

²⁴ Скендер Пертеши и Фљоран Чехаја, *Косовске безбедносне снаге*, Форум за безбедност Косова, јун 2001.

Највише утицаја на КБС, као што је то био случај и са ОВК и КЗК, има премијер Хашим Тачи, бивши вођа терористичке ОВК, који се оптужује да је фалсификовао последње парламентарне изборе, а у извештају Савета Европе терети се за учешће у трговини органима заробљених Срба. Осим тога, забрињавају самосталност КБС-а и повремени конфликти са КФОР-ом. Један од таквих примера, због којег је КФОР током 2010. године привремено обуставио односе са КБС-ом, било је одржавање параде КБС-а са оружјем, за шта нису имале одобрење КФОР-а.

Уместо да постану снага која ће својим деловањем као цивилна структура обезбедити поверење у региону и заштитити грађане од ванредних ситуација и елементарних непогода, КБС иритирају становнике КиМ, па чак и оне албанске националности. На то указују и анкете о поверењу косметске јавности, у којима је поверење у ту формацију значајно опало: са 75% на 55%.

У случају трансформисања КСБ у „војску Републике Косово“ неминовно би дошло до јачања домаћег утицаја и смањења утицаја међународних снага на процес безбедности, што би сигурно угрозило безбедност грађана КиМ. Због наведених слабости, поставља се питање међународним институцијама на КиМ о обавези преиспитивања политичког мандата Косовских безбедносних снага.

Закључак

Неспорни су успеси међународних институција и снага КФОР-а у стварању, контроли и развоју проблематичне ОВК у КБС, као цивилне организације, и покушаји да се из такве групе одстрани појединци који имају дубоке корене у екстремизму и криминалу и издвоји квалитетан кадар. Међутим, правни основ за постојање и функционисање КБС-а и даље не постоји. Иако је наводно дат у Плану Мартија Ахтисарија и Уставу самопроглашене државе Републике Косово, наше власти с пуним правом то не признају. Осим тога, нема адекватног грађанског и демократског надзора и контроле тих структура, што је озбиљан проблем.

Неквалитетна кадровска структура, која је формирана под јаким политичким утицајем бивших вођа ОВК, сада водећих политичких партија на Космету, за које се основно сумња да су повезани са организованим криминалом, није способна и не може да гарантује основна демократска начела, да обезбеди адекватну контролу и мултиетничност и да заштити грађане. Напротив, тиме су само створени услови за њену неадекватну употребу, за криминалне али и екстремистичке активности. Наиме, не треба искључити могућност да екстремисти који се налазе и у самом врху структуре власти Космета, без знања међународних институција и снага на КиМ, те снаге злоупотребе и ангажују за обављање задатака за које нису намењене. То указује на неопходност преиспитивања стратегије безбедности која се спроводи на КиМ, а посебно места КБС-а, јер те снаге нису под потпуном контролом међународних институција и снага и, као такве, не могу да обезбеде цивилну заштиту и уђу у регионалне колективне безбедносне токове и мировне мисије који су кључни за дугорочну безбедност Балкана и Европе.

У интересу мира и стабилности на КиМ, али и у региону, потребно је да се: демилитаризују Косовске безбедносне снаге и ограниче и задрже у границама искључиво цивилног заштитног тела за хитне интервенције и ванредне ситуације; створи

јака мултиетничка полиција, према Резолуцији СБ 1244, оспособљена да се одлучно и професионално супротстави организованом криминалу и парамилитарним групама, и задрже на том простору на дужи период јединице КФОР-а које су способне и увежбане за ефикасно деловање у случају масовног насиља и оружане побуне.

Литература

1. Димитријевић, В.: *Тероризам*, Радничка штампа, Београд, 1982.
2. Лопушина, М.: *ОВК против Југославије*, Легенда, Чачак, 1999.
3. Симеуновић, Д.: *Савремени тероризам*, Београд, 1992.
4. Вилић, Д., Тодоровић, Б.: *Тероризам и нови светски поредак*, Графомарк, Београд, 1999.
5. *Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981.
6. Степић, М.: *Косово и Метохија – политичке, географске и геополитичке перспективе*, Знамен, Београд, 1999.
7. Илић, Ј.: „Балкански геополитички чвор и српски етнички простор“, *Геополитичка стварност Срба*, зборник радова, Институт за геополитичке студије, Београд, 1997.
8. Јефтић, М.: *Шиптари и ислам*, ИГТП Графомотојница, Прњавор, 1995.
9. Мијалковски, М.: *Злочини и заблуде албанских сепаратиста*, НИЦ „Војска“, Београд, 1999.
10. Мијалковски, М.: „Угроженост безбедности Западног Балкана албанским тероризмом“, *Војно дело*, бр. 1, ВИЗ, Београд, 2004.
11. Мијалковски, М., Дамјанов, П.: *Тероризам албанских екстремиста*, НИЦ „Војска“, Београд, 2002.
12. Рајовић, Р.: *Аутономија Косова*, Економика, Београд, 1985.
13. *Косово и Метохија изазови и одговори*, Зборник радова са округлог стола *Геополитичка судбина Косова и Метохије* у Београду, 24. и 25. јун 1997.
14. Ћосић, Д.: *Косово*, Мрљеш, Београд, 2004.
15. Стијовић, З.: *Космет – моје сведочење*, Јаворје, Младеновац, 2007.
16. Симић, П.: *Распето Косово, документа о Косову и Метохији*, Новости АД, Народна књига, Алфа, Београд, 2006.
17. Elzaser, J.: *Ратни злочини – Бестидне лажи и жртве НАТО-а у косовском сукобу*, Јасен, Никшић, 2002.
18. Gregory, K.: *Скривени геноцид*, Center for Traditional Orthodox, 1996.
19. Димитријевић, В.: *Тероризам*, К.В.С., Београд, 2000.
20. Борозан, Ђ.: *Велика Албанија – порекло, идеје, пракса*, Војноисторијски институт, Београд, 1995.
21. *Тероризам на Косову и Метохији и Албанија*, Бела књига, Савезно министарство за иностране послове СРЈ, Београд, 1998.
22. *Тероризам албанских сепаратиста на КиМ и метод њиховог деловања*, МУП Републике Србије, Београд, 1998.

ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ
ЦЕНТРА ГРАВИТАЦИЈЕ

Драгомир Ђурић* и Сретен Егерић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Појам *центар гравитације* уведен је тек пре три деценије у доктринарно-нормативна документа Сједињених Америчких Држава. Да би се одредило право значење тог појама, требало је размотрити методски поступак одређивања центра гравитације на стратешком нивоу. Критички анализирани појам *центар гравитације* дефинисан је у доктринарно-нормативним документима Војске Србије, Нацрту доктрине операције и Упутству за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије, које је привремено.

У чланку су изложени теоријски приступ и методе за идентификацију центра гравитације, чиниоци који одликују центар гравитације, категорије за одређивање и принципи значајни при избору центра гравитације, као и поступак идентификације и циклуси у том процесу. Идентификовани су теоријски и термилошки недостаци у нашим доктринарно-нормативним документима и учињен покушај да се дефинише појам *центар гравитације*. Такође, стручној јавности су дати предлози за доградњу наведених докумената.

Кључне речи: *оперативни модел, центар гравитације, критични фактори, идентификација центра гравитације.*

Увод

У свим ратовима¹ могу да се утврде тачке, тј. преломни моменти и одлучне акције у којима је једна од ратујућих страна почела да односи превагу на бојном пољу, да побеђује, односно да друга зарађена страна губи. Одлучујуће акције су усмерене према изворима моћи противника који се у доктринарним документима војске САД називају *центрима гравитације*. При томе, користе се појмови које су у историји користили војни теоретичари, на пример Сун Цу Ву и Карл фон Клаузевиц. Тај појам је преузет и у нацрту Доктрине операције² и Упутству за оперативно пла-

* Пуковник Драгомир Ђурић је професор војних вештина.

¹ Према подацима швајцарских истраживача, у протеклих око 5.500 година било је више од 14.500 ратова, у којима је погинуло преко 3,5 милијарди људи, што потврђује сталност тог друштвеног феномена и човекову условљеност да се њиме бави.

² Генералштаб Војске Србије, Здружена оперативна команда, *Доктрина операција Војске Србије – нацрт*, стр. 33.

нирање и рад команди у Војсци Србије – привремено.³ Током анализе садржаја, у домаћим документима је утврђен недостатак појмовног одређења синтагме *центар гравитације*, а уочена је и разлика у броју, садржају и дефинисању саставних елемената у односу на страна доктринарна одређења.

Рат⁴ је, као друштвена појава, у току историјског развоја пролазио кроз континуирни процес еволуције. На то је кључни утицај имао развој идеја и технологије. Резултат тог еволутивног процеса јесте диференцирање различитих генерација ратова. Упоредо са еволуцијом ратова, еволуирао је *центар гравитације*, као основни елемент операције, па су у различитим историјским епохама постојали и различити центри гравитације. Истраживачи се слажу да су издиференциране четири генерације ратова, али постоји уверење да је већ отпочела и пета генерација (табела 1).

Ратови прве генерације везују се за Наполеонове ратове, који су вођени од 1648. до 1860. године. Њихова основна карактеристика биле су масовне армије и линеаран метод извођења борбених дејстава који се сводио на борбу живе силе против живе силе. Циљ рата је било освајање одређеног простора, а да би се тај циљ остварио, требало је поразити противника. Тиме су били одређени и *центри гравитације*, које су за ту генерацију ратова чинили *простор и противникове снаге*.

Табела 1 – Центри гравитације кроз генерације ратова

Редни број	Генерација ратова	Карактеристични период	Основне карактеристике	Центар гравитације
1.	I генерација ратова	Наполеонове ратове	Масовне армије, линеарност у б/д, ж/с против ж/с	Простор и противник
2.	II генерација ратова	I светски рат	Масовне армије, линеарност у б/д, арт. против ж/с	Носиоци ватрене моћи
3.	III генерација ратова	II светски рат	Развој концепције рата, блицкриг, нелинеарност у б/д,	Носиоци маневарских способности
4.	IV генерација ратова	Рат у Вијетнаму	Потпуно напуштање принципа линеарног ратовања	Ментални склоп противника
5.	V генерација ратова	Верује се да већ постоји	Нелинеарност и асиметричност	Интелектуална снага противника

³ Генералштаб Војске Србије, Управа за планирање и развој, *Упутство за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије – привремено*, стр. 29.

⁴ „Рат – комплексан, интензиван и масован сукоб држава, војно-политичких савеза или различитих друштвених снага унутар једне земље, у којем се масовно и организовано примењује оружаном насиље и води оружана борба, ради остваривања одређених политичких, економских и војних циљева класа, држава или народа“ (*Војни лексикон*, Београд, ВИЗ, 1981, стр. 339).

Први светски рат се сматра типичним примером *ратови друге генерације*, на чију је физиономију значајно утицала технологија због великих промена квалитета и квантитета производње тешког наоружања. Отуда су основне карактеристике те генерације ратова и даље биле масовне армије, али и појава ватрене моћи као доминантног елемента рата. Још увек је био заступљен линеарни метод извођења борбених дејстава, уз масовно коришћење дејства артиљерије против живе силе – масовном ватреном моћи замењена је масовност живе силе. Тактика тих ратова је заснивана на ватри и покрету. Коришћењем артиљерије као битног елемента тактике дефинисан је центар гравитације у тој генерацији ратова. Неутралисање противникове артиљерије, уз предузимање мера за заштиту и очување сопствене артиљерије, водило је ка остварењу планираних циљева рата, па је за ту генерацију ратова *центар гравитације* најчешће била *ватрена моћ* или *артиљерија* као род војске са највећом ватреном моћи.

Најчешће се типичним представником *ратова треће генерације* сматра Други светски рат. Његова основна карактеристика везана је за немачку концепцију муњевог рата – *блицкрига*. Карактеристике те концепције су нелинеарност у извођењу борбених дејстава и брзи прелази са једног на други маневар, док су против градова и армија масовно ангажовани тенкови и бомбардерска авијација. Немачка армија је своју тактику заснивала на маневру под којим се подразумевала примена обухвата и удара с бока ради обиласка главних снага противника и удара на најрањивије елементе његовог борбеног распореда. Битне одреднице немачке концепције јесу време и контрола ваздушног простора. Тежиште у извођењу борбених дејстава било је на остварењу планираног маневра, уз садејство копнене и ваздушне компоненте. Дејства су извођена муњево да би се остварило изненађење и дезоријентисао противник, па су *центри гравитације* у ратовима те генерације били *носиоци маневарских способности*.

Ратове четврте генерације одликује потпуно напуштање линеарног ратовања. Пример за ту генерацију ратова је Рат у Вијетнаму, који је вођен шездесетих и седамдесетих година прошлог века. Карактерисало га је настојање да се противник дезоријентише и ментално и морално паралише, као и да се стечена предност експлоатише уз што мање властите губитке. Ратови четврте генерације вођени су мимо дотадашњих познатих начина ратовања: били су децентрализовани и водили су их терористи и побуњеници. По форми, ти ратови су изразито нелинеарни и асиметрични, без јасно дефинисаног бојишта и линије фронта, и у њима се губи разлика између *цивилног* и *војног*. *Центар гравитације* у тим ратовима је *ментални склоп противника*.

Многи војни и цивилни теоретичари још истражују ратове четврте генерације, али се већ појављују мишљења да је започета и *пета генерација ратова*. Претпоставља се да ће се у тој генерацији ратова центар гравитације пренети у интелектуалну сферу, тј. да ће центар гравитације бити интелектуална снага противника. Тај центар гравитације може да се објасни преко следећег питања и одговора, везаних за појам победе: Која је најбоља победа? Најбоља победа је она када поражени није ни свестан да је поражен!

Из наведеног прегледа јасно је да се кроз историју мењала физиономија ратовања и да су ратови, као друштвене појаве, еволуирали услед различитих чинилаца. Због промена карактеристика ратова неминовно је еволуирао *центар гравитације*, који није једном дата и непромењива карактеристика, способност или извор моћи. Напротив, то је промењива категорија и треба је таквом сматрати и у будућности.

Карактеристика многих војски кроз историју била је припрема за прошле ратове, што је најчешће и био узрок пораза у следећем рату. Наиме, прошле ратове треба изучавати, јер је искуство веома значајно у процесу доношења одлука, али искуству не треба робовати и мора се радити и на предвиђању, које има велику важност за правилну идентификацију *центра гравитације* у будућим борбеним дејствима. Свакако, у савременим ратовима се појављују и центри гравитације који су били карактеристични за неке раније генерације ратова.

Велики проблем у разматрању ове проблематике је мноштво различитих ставова и одређења дефинисаних у страним доктринарним и нормативним документима, као и недореченост у доктринарно-нормативним документима Војске Србије којима се дефинише та област. Основно питање у раду јесте како да се за потребе Војске Србије проведе ефективан методски поступак за поуздано одређивање центра гравитације на стратешком нивоу.

Настанак појма центар гравитације

У сваком рату, операцији, бици и боју у историји могу да се уоче (идентификују) тачке у којима је незадрживо почела да побеђује једна, односно да губи друга зарађена страна. Карл фон Клаузевиц је у својим радовима описивао одлучујуће акције, које ефективно проузрокују кулминацију противника, тј. такве промене ситуације које производе претње и блокирају планере противника и тренутне активности његових војних снага. По Клаузевицу, одлучујућим акцијама стварају се такви услови у окружењу да противник губи своје физичке и друге способности за наставак борбе.

Речи *центар* и *гравитација*, потичу од латинских (односно грчких) речи „*centrum*“⁵ и „*gravitatio*“.⁶ Под центром се подразумева тежиште које је у пресеку дијагонале, а под гравитацијом – тежа, привлачна сила између материјалних делића у васиони под чијим се утицајем крећу небеска тела. У свом незавршеном делу *О рату* Клаузевиц је користио појмове *centra gravitates* и *schwerpunkt*⁷ за описивање концепта достизања циљева рата. Односно, тврдио је да се из карактеристика зарађених страна развија *један центар*, који је извор свих снага и покрета зарађених страна и од којег све зависи, тј. који представља ону тачку на коју се усмеравају сва енергија и ресурси.

⁵ „Центрум (грч. kⁿtron, лат. centrum средиште)...: *центрум gravitatus* (лат. centrum gravitatis) тежиште“ (Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Београд, „Просвета“, 1980, стр. 1029).

⁶ „Гравитација (нлат. *gravitatio*) физ. тежа, привлачна сила између материјалних делића у васиони, под чијим се утицајем врше кретања небеских тела“ (*исто*, стр. 180).

⁷ Нем. *schwer* – *тешко*, *тежиште*; нем. *der punkt* – *тачка*.

Клаузевиц је јасно уочио да је „воља за ратом (борбом, отпором)”⁸ кључ за победу у рату и постизање жељеног циља. На том поимању су, затим, грађене све савремене дефиниције *центра гравитације*. Он наводи: „...морају се имати на уму доминантне карактеристике обе зарађене стране. Из њих се развија *центар гравитације*, центар свих снага и покрета, од којег зависи све. То је тачка на коју би сва наша енергија требала бити усмерена”.⁹ У истом делу, даље каже: „Први задатак у планирању рата је идентификовати противничке *центре гравитације* и ако је могуће свести их на један”.¹⁰

Клаузевиц је изучавао искуства из Наполеонових ратова и на основу њих је поставио основе концепта нелинеарног бојишта и развио *центар гравитације* и *тачку кулминације*. Наведене појмове (*centrum gravitates* и *schwerpunkt*) користио је наизменично када је описивао исти концепт, а суштина тог концепта је тврдња да није неопходно потпуно уништење противника да би се достигао стратегијски циљ рата. Целиходније је да командант идентификује и експлоатише „критичне рањивости” непријатеља, уз истовремено потпуно уочавање и разумевање сопствених „критичних рањивости” ради заштите од непријатеља.

Разматрајући циљ и средства у рату, Клаузевиц је јасно уочио да се, поред „довођења снага непријатеља у такво стање да се не могу више борити”, и „држава мора освојити, јер би се из државе могле образовати нове оружане снаге...”. Ипак, рат се не може сматрати свршеним чином све док „воља непријатеља није савладана”.¹¹ Међутим, прво уочавање и разматрање „тачке на коју би сва наша енергија требала бити усмерена” и која се односе на појам „центар гравитације” у данашњем смислу налазимо у делима Сун Цу Вуа.

Сун Цу Ву је наглашавао значај разумевања стратегије непријатеља, његових савеза, његове војске, па и градова, као елемената рата који одређују стратегију отпора, а тиме и центар гравитације. У свом делу *Вештина ратовања*¹² уочио је да је боље непријатеља заробити и покорити без великих или икаквих жртава и натерати да се преда него га уништити. Другим речима, непријатеља треба натерати да изгуби самопоуздање и оријентацију тако да његови ресурси за одбрану не буду у потпуности уништени, већ – бескорисни.¹³ Савременим језиком би се рекло да треба приволети противника да чини оно што ви желите онда када не жели то да чини.

⁸ „... све док воља непријатеља није савладана, тј. док се његова влада, и његови савезници не принуде да потпишу мир, или пак народ не принуди да се потчини” (Карл вон Клаузевиц, *О рату*, Београд, „Војно дело”, 1951, стр. 56).

⁹ Исто, стр. 57.

¹⁰ Исто, стр. 59.

¹¹ Исто, стр. 56.

¹² „Уопште узевши, у рату је боље покорити неку земљу нетакнуту неголи је уништити. Боље је заробити непријатељску војску без икаквих жртава с њихове стране неголи је уништити. Боље је натерати непријатељске дивизије, батаљоне и друге јединице да се предају без борбе него ли их уништити. Није највеће умеће увек побеђивати у биткама – најбоље је победити непријатеља без борбе. Најбоље војсковође нападају на непријатељеву стратегију. Најбољи следећи избор је да се непријатељ одвоји од својих савезника. Трећи најбољи избор је да се удари на непријатељску војску” (Сун Цу Ву, *Вештина ратовања*, Београд, ВИНЦ, 1991, стр. 21).

¹³ „Умешан војни стратег квари планове, подрива савезе, онемогућава снабдевање или пресеца пут, и на тај начин побеђује без ратовања. У рату морате проценити противнике; морате их натерати да изгубе самопоуздање и оријентацију тако да њихова војска и поред тога што је нетакнута, постане бескорисна – тако се побеђује...” (исто, стр. 22).

Појам центар гравитације према доктринарно- нормативним документима страних оружаних снага – Сједињених Америчких Држава

Први пут се појам *центар гравитације*¹⁴ јавио у војним документима у енглеском говорном подручју и представља превод појмова које је у својим делима користио Клаузевиц. Тај појам (*Center of Gravity*) парадоксална је категорија америчке војне културе. Наиме, постоји као већ готов концепт и интегрални је елемент ратног процеса планирања за чије је дефинисање до сада потрошена огромна количина интелектуалне енергије.

Основу америчких доктринарних докумената управо чини Клаузевицева мисао о центру гравитације и кључни концепти оперативног дизајна које је он заговарао. Генеза концепта центра гравитације у америчким доктринарним документима генерално се везује за најцитиранији пасус из Клаузевицевог дела *O ratu*: „Морају се имати на уму доминантне карактеристике обе зарађене стране. Из њих се развија центар гравитације, центар свих снага и покрета, од којег зависи све. То је тачка на коју би сва наша енергија требала бити усмерена“.

У стратегијска и доктринарна документа САД¹⁵ концепт центра гравитације уведен је крајем седамдесетих година прошлог века, када се повећава значај оперативној вештини. Обновљени интереси за оперативну уметност (вештине) у великој мери су инспирисани америчким приручником (*FM*) 100–5, *Операције*, из 1986. године, чији су аутори подстакли чак и на филозофска разматрања те теме.¹⁶ Међутим, концепт центра гравитације први пут је уведен на Генералштабном усавршавању РВ САД још 1978. године, па на Генералштабном усавршавању КоВ САД 1982. године, а затим на све значајне војне високошколске установе у Сједињеним Државама. На Генералштабном и Војном колеџу Коплене војске САД посебно су проучавани елементи оперативног модела, односно линије операција. Према њиховом концепту, линије операција омогућавају сопственим снагама пут до центра гравитације.

Центар гравитације дефинисан је у Здруженој доктрини (JP 1–02) као темељ способности и оних карактеристика, способности или извора снаге „из којих војне снаге црпе своју слободу акције, физичку снагу и вољу за борбом“. У Здруженој доктрини (JP 5–03), из 2006. године, наведено је да се „центар гравитације може посматрати као скуп карактеристика, способности и извора снаге из којих систем црпи своју моралну и физичку снагу, слободу акције и жељу за деловањем“. И у

¹⁴ „Центар, центрум: у геометријској фигури тачка која је једнако удаљена од свих тачака обима или површине“ (Милан Вујакија, *исто*, стр. 1028).

¹⁵ Највише доктринарних разматрања везаних за оперативну вештину двадесетих година прошлог века везано је за Форт Левенворт. Године 1920. пуковник Вилијам К. Нејлор, директор новоустановљене Генералштабне школе, написао је *Принципе стратегије*, а 1925. и *Тактичку и стратегијску студију корпуса и армија*. Тако је америчким слушаоцима обезбедио „домаће“ штиво у којем је експлицитно објаснио концепт оперативног дизајна и процес здруженог планирања.

¹⁶ Colonel William W. Mendel, „US Army, Retired, and Colonel Lamar Tooke, US Army, Selecting the Center of Gravity“, *Military Review* – June 1993 – pp. 3–11.

другим америчким доктринарним документима дефинисан је појам центра гравитације.¹⁷ Иако је то учињено на нешто другачији начин, јасно је да су „сви отприлике схватили да [...] он (*центар гравитације*) много значи, али да сви о њему немају исто поимање“.

Појам центар гравитације према доктринарно-нормативним документима Војске Србије

У нашој војној мисли и теорији до почетка реорганизације Војске Србије, у суштини, није разматран појам *центар гравитације* као појам, али је „извршавање мисија и достизањем одређеног стања“ разматран и одређиван кроз синтагме *ратни циљ*¹⁸ и *објекат дејства*,¹⁹ тј. као циљ који се жели постићи извођењем неких облика борбених дејстава. Наши војни теоретичари у то време нису правили разлику између појмова *главни циљ рата*, *циљ рата* и *главни објекат дејства* и појма *центар гравитације*, већ да су их с њим поистовећивали. Сем наведених појмова, у нашој тадашњој војној мисли појавио се појам *центар стратегијске гравитације*, што наводи на закључак да су у периоду реорганизације Војске Србије (односно Војске Србије и Црне Горе) неселективно прихватани појмови (синтагми и лексеми) који су изазивали одређену конфузију, а у суштини су значили исто. Наиме, код нас су у то време војни теоретичари исти појам означавали различитим синтагмама.

¹⁷ Ратно ваздухопловство (USAF) прихватило је дефиницију из Здружене доктрине, али има детаљнију верзију, која је прилагођена ваздухопловству: „У ваздухопловној терминологији, ЦГ је примарни извор моралне (политичко вођство, друштвени развој, културне вредности, религија) или физичке (војне, индустријске или економске) моћи из које држава, савез, или војне снаге, у датом стратегијском, оперативном или тактичком контексту, црпу своју слободу акције, физичку снагу или вољу за борбом“.

Марински корпус је такође признао дефиницију из Здружене доктрине, али јој је дао своју, специфичну ноту: „Укратко, Центар гравитације је било који важан извор моћи. Ми желимо да нападнемо извор противникове моћи, али не желимо да нападнемо директно на моћ. Сматрамо да су веће шансе за успех концентрисањем наших снага на неке непријатељске слабости“.

И Морнарица је признала постојање ЦГ, али његову манифестацију схвата мало другачије: „Центар гравитације је феномен који непријатељ мора поседовати да би наставио војне операције – извор моћи, али не нужно снагу или моћ саме по себи“. Такође, за разлику од других видова, Морнарица сматра да постоји само један центар гравитације.

¹⁸ „Ратни циљ – *крајњи резултат који се жели постићи ратом*, одређује га обично највише државно и политичко руководство, и формулише се *ратном доктрином*, односно посебним плановима. У суштини своди се на реализовање одређених политичких, војних, економских и територијалних циљева па се у складу са тим употребљавају термини *радикални* и *ограничени циљ*. Први означава ону врсту рата у којој агресор покушава сломити отпор браниоца по сваку цену и политички поредак – систем, а ограниченим циљем се желе остварити одређени уступци – обично територијалног карактера. За нападнуту земљу – жртву агресије свака војна акција ширих размера која се изводи на њену територију има радикално обележје. Основно средство којим се реализује Ратни циљ је сила, њен најдиректнији израз су оружане снаге. Како је рат оружани сукоб два противника, то се и Ратни циљ зарађених страна дијаметрално разликују и међусобно негирају“ (*Војни лексикон, исто*, стр. 514).

¹⁹ „Објекат дејства – предмет *стварне или потенцијалне акције оружаних снага* и других чинилаца друштва од значаја за рат, оружану борбу, одбрану земље и друго. То могу бити *становништво, оружане снаге, материјална добра, географски објекти, комуникацијски чворови, извори снабдевања* и друго. Према важности је *стратејски, оперативни и тактички*“ (*исто*, стр. 339).

Појам *центар гравитације* (оно што се жели постићи у рату извођењем операција, борбеним дејствима), постојао је, у суштини, у војној мисли на овим просторима, али не као таква синтагма. Синтагму *центар гравитације* први је употребио др Тодор Мирковић у својим чланцима „Две војне револуције у другој половини 20. века“²⁰ и „Други ирачки рат“.²¹ У тим чланцима појам *центар гравитације* поистоветио је с појмовима *главни ратни циљ* и *главни објекат дејства*, тј. са појмовима који су до тада коришћени у војној мисли и војној стручној литератури на овим просторима.

Синтагма *центар гравитације* уграђена је у доктринарна документа Војске Србије (Доктрина операција – нацрт, Упутство за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије – привремено) у току усвајања нових процедура оперативног планирања, које су уведене са основним циљем да се обезбеде интероперабилност и компатибилност са процедурама које се примењују у партнерским односима са оружаним снагама земаља укључених у евроатлантске интеграције. Међутим, у тим документима је дефинисан појам *центар гравитације*, али нису разматрани појава и значење појма. У наведеним доктринарним документима Војске Србије нису дате теоријске основе нити је дефинисан методски поступак за процес идентификације центара гравитације.

У Доктрини Војске Србије наведено је: „Циљ извођења борбених операција се остварује извршавањем мисија и достизањем одређеног стања. Тај циљ се постиже остваривањем жељеног утицаја на центар гравитације непријатеља“.²² Према наведеној доктрини, предуслови за остварење циља операције су: правовремено и потпуно владање информацијама, утицај на непријатељеве процене, одлуке и морал, командовање у реалном времену, разбијање непријатељевог тежишта или уништавање главних снага и друго, а сви ти предуслови могу да представљају центар гравитације.

Центар гравитације се помиње у Нацрту доктрине операција Војске Србије као један од кључних елемената концепта операције. Према том нацрту, кључни елементи за концепт операције су: жељено крајње стање, *центар гравитације*, одлучујућа тачка, линије операција, главни напори, оперативна пауза, одређивање редоследа и фаза операције, гране и наставци, тачка кулминације и директан и индиректан приступ. Према Нацрту доктрине, центар гравитације „представља карактеристике, капацитете или локације са којих нације, војне снаге или неке друге групе црпе слободу деловања, физичку снагу или вољу да се боре“. Даље се наглашава да центар гравитације „може бити аспект општих противникових капацитета који, када су нападнути или уништени, резултирају поразом противника или присиљењем да се ситуација реши мирним путем“, а да „командант здружених снага поред освајања противниковог, треба да се концентрише и на заштиту властитог центра гравитације“.²³

²⁰ Др Тодор Мирковић, „Две војне револуције у другој половини 20. века“, Београд, *Војно дело*, бр. 6, 2002, стр. 118 и 119.

²¹ „У складу са наведеном промовисаном стратегијом превентивног рата САД, *главни ратни циљ* био је уништавање или свргавање постојећег руководства и успостављање нове демократски опредељене власти Ирака, *главни објекат дејства* било је политичко или војно руководство Ирака, односно објекти у којима се оно налазило или се могло налазити и инфраструктура која је обезбеђивала њихово опстајање и функционисање. У питању је такозвани *центар гравитације*, чијим се разбијањем руши политичка и војна структура противника“ (др Тодор Мирковић, „Други ирачки рат“ Београд, „Нови Гласник“, бр. 4, 2003, стр. 70).

²² Војни кабинет председника Републике Србије, *Доктрина Војске Србије*, Београд, Војноиздавачки завод, 2010, стр. 24.

²³ Генералштаб Војске Србије, Здружена оперативна команда, *Доктрина операција Војске Србије – нацрт*.

У Упутству за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије – привремено дефинисано је да: „Центар гравитације постоји на: стратегијском, оперативном и тактичком нивоу и да представља средиште свих моћи и покрета противника на које треба усмерити сопствену силу. *Центар гравитације представља ону карактеристику, способност или локалитет са којег војне снаге, држава или нација црпи слободу деловања, физичку снагу или вољу да се боре*“. У Упутству је наглашено и да „уколико центар гравитације противника буде нападнут и уништен, елиминисан или неутрализован, то води ка неизбежном поразу противника, или његовом настојању да преговара о миру. Супротно томе, уништење, елиминација или неутралисање сопственог центра гравитације неизбежно води ка властитом поразу“.²⁴

Ако се сагледа постојеће појмовно одређење *центра гравитације* у нормативним документима Војске Србије, јасно је да се том синтагмом могу обухвати: главне противникове снаге или њихова командна структура, јавно мњење и воља државе или нације. Суштина оперативног модела операције јесте препознавање противничког центра гравитације, идентификовање његове критичне слабости и осмишљавање оригиналних, ефикасних и економичних средстава напада на противников центар гравитације расположивим снагама и ресурсима, уз истовремено очување повезаности и издржљивости сопствених снага и центра гравитације.

Дефиниција: „*Центар гравитације представља ону карактеристику, способност или локалитет са којег војне снаге, држава или нација црпи слободу деловања, физичку снагу или вољу да се боре*“, преузета је у доктринарну документу Војске Србије готово у потпуности, без критичког сагледавања њеног садржаја и суштине, из доктринарних докумената других држава, тј. из документа САД (ЈП 5–03), и као таква представља предмет оспоравања чак и у стручним војним круговима у Војсци Сједињених Држава. Стога је упутно да се размотри измена дефиниције центра гравитације у доктринарним документима Војске Србије, у одређеним сегментима, првенствено да би се избегла могућност погрешног дефинисања у току процеса оперативног планирања, али и из суштинских разлога – као појма који не одговара ресурсима.

Теоријски приступи идентификацији центра гравитације

У актуелним светским научним и теоријским разматрањима појма центра гравитације понуђена су конзистентна решења, која могу да допринесу да наша научна и доктринарна мисао на најадекватнији начин одреди и методски дефинише појаву и пружи најцелисходнију дефиницију појма. Идентификација центра гравитације је користан аналитички алат који помаже командантима и њиховим штабовима у *анализи сопствених и противникових извора моћи, али и рањивости*.

Процес идентификације центра гравитације не сме да буде произвољно обављен. Наиме, погрешан закључак, као резултат непотпуне и брзоплете анализе,

²⁴ Генералштаб Војске Србије, Управа за планирање и развој, *Упутство за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије – привремено*, Београд, Војноиздавачки завод, 2008, стр. 29.

може да има озбиљне последице, попут немогућности да се достигну стратегијски и оперативни циљеви уз прихватљиву цену.

Идентификација центра гравитације мора да буде заснована на принципима валидности и изводљивости. Под валидношћу се подразумева да је центар гравитације правилно уочен и дефинисан, а под изводљивошћу – процена да ли су снаге којима располажемо довољне за напад на центар гравитације.

Методе идентификације центра гравитације

Приликом идентификације²⁵ центра гравитације најчешће се поставља питање којим методом би се центар гравитације неоспорно могао одредити на логичан начин и како и на који начин би се могла проверити његова валидност.²⁶ У настојању да се дође до сазнања о предмету истраживања (центар гравитације), у војној мисли САД, кроз стручне радове, предложено је и утврђено више метода²⁷ идентификације центра гравитације.

Метод идентификације центра гравитације кроз неколико корака дефинисао је потпуковник Тимоти Кеплер, године 1995, на Ратном колеџу РВ САД (USAWC), у настојању да утврди методiku одређивања центра гравитације. Кеплер је у свом магистарском раду поставио и потврдио тезу да је применом знања из машинства могуће формирати конзистентан мисаони образац који би стратегији, проучавајући литературу, могли употребити у формирању поступка одређивања центра гравитације.

Адекватне области истраживања у којима се могу применити методе из техничких наука јесу области које обилују неструктурним проблемима и великим бројем променљивих и непознатих због некомплетних информација, које имају више различитих решења и за које су потребна стриктно специјализована знања. Зато је концепт центра, по Кеплеру, адекватна област за примену знања из технолошких наука.

Његова методологија одређивања центра гравитације састоји се од неколико корака:

- у првом кораку се идентификује домен проблема;
- под другим кораком се подразумева уочавање, разумевање и усвајање вештине потребне експерту за приступ решавању проблема;

²⁵ „Идентификација (nlat. identificatio) поистовљаване, поистовљење, утврђивање истоветности некога или нечега; *идентификовање, идентифицирање*“ (Милан Вујаклија, *исто*, стр. 320).

²⁶ „Валидан (lat. validus, valere) јак, крепак, снажан, здрав; *прав.* правно важан, важећи, пуноважан“ (*исто*, стр. 137).

²⁷ „Метод (грч. methodos истраживање, испитивање, пут и начин истраживања, лат. methodus), смишљено и планско поступање при раду ради постигнућа неког успеха, истине, сазнања, одређени пут и начин испитивања мишљења и рада; у ужем смислу мисаони или практични поступак који омогућава да се дође до знања о предмету истраживања“ (*исто*, стр. 559).

– трећи корак се односи на конструисање интелигентног чиниоца у који се инкорпорира вештина помоћу које експерт приступа решавању проблема.

Аналитички модел идентификације центра гравитације који је развијен у Центру за стратегијско лидерство на Ратном колеџу КоВ САД има три фазе: фазу утврђивања околности, фазу анализе и одређивања и фазу апликације.

У *првој фази* се кроз анализу демографског, економског, географског, историјског, међународног, војног, политичког и психолошког фактора, као и интереса и политичких циљева, формира листа сопствених и противникових стратешких циљева и намера.

Листа прихватљивих, могућих центара гравитације формира се у *другој фази*. Сваки се појединачно тестира и итерацијама се листа своди на неколико могућих „кандидата“. Процена је фокусирана на: структуру снага, основни командно-управљачки елемент, тип управљања и цивилизацијски ниво. Након процене, сваки „кандидат“ се подвргава тесту валидности кроз питања: Да ли се наша воља може апликовати на могући центар гравитације (ради уништења, поражавања или задржавања), чиме би се непријатељ спречио да оствари своје циљеве? Да ли је то одлучујуће дејство у конкретној операцији?

На крају у трећој фази, врши се разматрање нових елемената, који се могу појавити у конфликту и скренути или потпуно променити план кампање, изазивајући промене у могућностима или циљевима.

Агенција за напредне одбрамбене истраживачке пројекте (*DARPA*) дефинисала је *метод идентификације центра гравитације изградом компјутерског програма „Ученик“ (Disciple)*.²⁸ Наведена агенција је била главни спонзор пројекат у којем су стручњаци Универзитета „Џорџ Мејсон“,²⁹ Истраживачке лабораторије РВ САД, Сектора за научна истраживања РВ САД (*AFOSR*) и Ратног колеџа КоВ САД заједно развили методику компјутерског одређивања центра гравитације осмишљавањем компјутерског програма „Ученик“. Интелигентни чинилац за конкретан програм дефинисан је кроз пет корака:

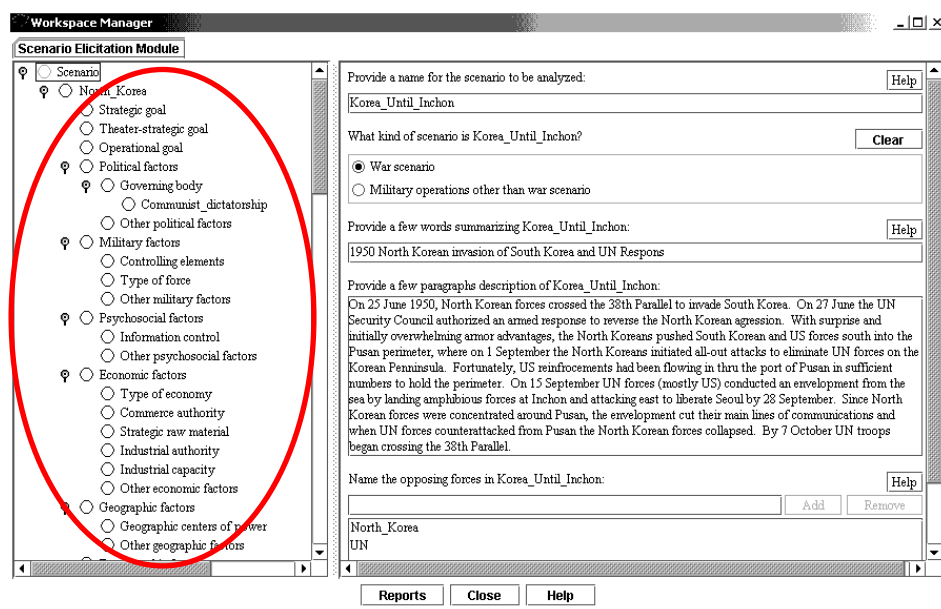
- дизајнирање оквира чиниоца,
- развој основних појмова,
- моделирање процеса решавања проблема,
- проучавање понашања чиниоца кроз модел,
- провера и потврђивање чиниоца.

Помоћу програма „Ученик“ центар гравитације се одређује у два корака:

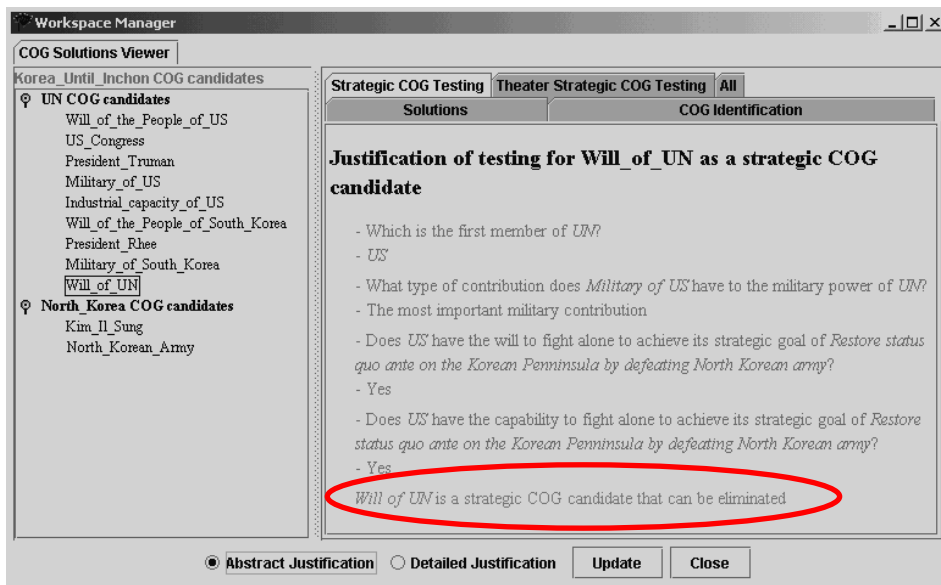
- у првом кораку се користи претходно објашњени аналитички приступ, који је развијен у Центру за стратегијско лидерство на Ратном колеџу КоВ САД;
- у другом методика анализе критичних фактора др Џозефа Стреинца са Ратног колеџа Маринског корпуса Сједињених Америчких Држава.

²⁸ Александар Бјелић, потпуковник, „Теоријске основе кључних елемената концепта операције“, стручни рад, Београд, 2009.

²⁹ G. Tecuci, M. Boicu, „Military Applications of the Disciple Learning Agent“, Learning Agents Laboratory, Computer Science Department, MS 4A5, George Mason University, 2002.



Слика 1 – Прозор у сценарију избора центра гравитације методом „Ученик“



Слика 2 – Поступак потврђивања центра гравитације методом „Ученик“

Логички метод за анализу центра гравитације³⁰

У великој мери због своје загонетне природе, процес одређивања центра гравитације увек се више сматрао неком врстом вештине него науком. Али, чак и уметност има правила и структуре које хаотичне звукове могу да претворе у језик, а језик у поезију. Тренутно, за процес одређивања центра гравитације који је описан у Здруженој доктрини (ЈР 5-0 из 2006. године) и нашем привременом Упутству за оперативно планирање недостају јасна правила и структура помоћу којих би се могло рационализовати, дисциплиновати и унапредити планирање операција. У тим документима само су описани структура центра гравитације и његово коришћење у процесу планирања. Осим тога, у Здруженој доктрини јасно је указано на изузетан значај анализе центра гравитације: „Један од најважнијих задатака са којим је суочен штаб команданта здружених снага у процесу оперативног планирања је идентификација сопствених и непријатељских центара гравитације. То је најважнији задатак, јер погрешан закључак који је резултат лоше или на брзину урађене анализе може имати веома озбиљне последице, као што је слабљење способности да се постигне стратешки или оперативни циљ уз прихватљив ризик“.

Чини се да је пуковник Дејл Еикмајер, на основу истраживања литературе³¹ и комбиновања различитих метода, а пре свега коришћења стратешког оквира (*циљеви, начини и средства*), теста валидности и одређивања јасне терминологије у вези са центром гравитације, обезбедио логичан метод за утврђивање и анализу центра гравитације који би могао да се употреби и код нас.

Оквир циљева, начина и средстава чини основу за анализу центра гравитације. На основу идентификовања циљева и начина на који се они могу остварити одређују се потребна средства (мада се у планирању одговора на кризе начини и циљеви могу одредити зависно од средстава која су тренутно на располагању). Начини су у стратегији суштинске детерминанте *критичне способности*, а средства која поседују ту критичну способност чине центар гравитације. Другим речима, начинима се одређује критична способност, која идентификује центар гравитације. Повећавањем стратешког оквира (циљеви, начини, средства) и анализе центра гравитације знатно ће се побољшати војно планирање.

У нашој војној мисли и, уопште, у процесу доношења војних одлука, тј. у процесу оперативног планирања, појам и концепт центра гравитације су нова категорија, па треба уочити могуће поступке идентификације центра гравитације који су садржани у доступној литератури и до сада објављеним чланцима. Наиме, потребно је да се уочи који се од понуђених поступака могу применити за одређивање центара гравитације у специфичним условима у којима се одвијају операције здружених снага.

³⁰ Col Dale C. Eikmeier, U. S. Army „A Logical Method for Center-of-gravity Analysis“, September-October 2007 *Military Review*.

³¹ Arthur Lykke, *Military Strategy, Theory and Application*, US Army War College; Dale Eikmeier, „Centre of Gravity Analysis“, *Military Review*; Joseph Strange, *Centres of Gravity & Critical Vulnerabilities: Building on the Clausewitzian Foundation So We Can All Speak the Same Language*, Perspectives on Warfighting.

Карактеристике центра гравитације

Будући да значи обележје или особину којом се нека ствар посебно одваја или истиче у односу на друге, *карактеристика*³² не може постојати одвојено од *некога* или *нечега*. Према томе, „нешто“ има своје карактеристике и може их испољити у односу на нешто друго. Како је у питању центар гравитације, он може да угрози непријатеља управо помоћу те своје карактеристике. Дакле, несумњиво је да центар гравитације поседује одређену моћ³³ коју може да испољи, тј. да је *поседовање* неког облика моћи *карактеристика* центра гравитације.



Слика 3 – Карактеристике центра гравитације

Из наведене анализе произилази да центар гравитације није сам по себи карактеристика, него има лац одређене карактеристике, те да карактеристика, сама по себи, не може бити центар гравитације. Центар гравитације је одређен карактеристикама на основу којих се дефинише да:

- постоји на свим нивоима рата;
- као физичка одредница, најчешће постоји на оперативном и тактичком нивоу и повезан је са циљевима;
- извор је утицаја који обезбеђује или проширује слободу деловања;
- може се налазити тамо где је највећа концентрација противничких снага и може се мењати током времена или између фаза;

³² „Карактеристика (grč. karakter) ознака, обележје, особина, суштина, оно чиме се нека ствар или неки човек нарочито одликује и разликује од других ствари или људи; обележавање, извођење главних, битних особина или својстава кога или чега“ (Милан Вујаклија, *исто*, стр. 137).

³³ Моћ је способност појединца, групе или државе да наметне своју вољу другоме, ослањајући се, при томе, на ефикасна средства силе у случају непокорвања.

- центар гравитације непријатеља може да угрози наш центар гравитације;
- може да буде привремен;
- често зависи од фактора времена и простора;
- често је тежак за разумевање, описивање и мерење у ограниченим операцијама одговора на кризе;
- садржи много елемената на стратегијском нивоу које је тешко описати, разумети или мерити.

Центри гравитације нису самоодрживи: на њихово постојање утичу спољни чиниоци. Они их чине центром гравитације, тј. дају им способности којима располажу, а могућност да одржавају и користе способности одваја центре гравитације од ресурса или захтева. Центри гравитације нису „карактеристике, способности и локације“. То су физички ентитети или системи који могу да изведу ефикасан удар са планираним циљем да се порази противников центар гравитације. Локалитет такође не може да буде центар гравитације него, евентуално, критичан захтев, којим се обезбеђује успешно испољавање одређене карактеристике и способности центра гравитације.

Категорије одређивања и принципи при избору центра гравитације

Кроз нову директиву за свеобухватно планирање операција у НАТО-у (*Comprehensive Operations Planning Directive, COPD-V 1.0*)³⁴ извршено је реструктурирање претходне директиве за планирање операције. Та реструктурирана директива намењена је да задовољи савремене захтеве извођења операција и примењива је на све активности планирања операција на стратешком, оперативном и тактичком нивоу командовања НАТО-а.



Слика 4 – Свеобухватни приступ центру гравитације

³⁴ Директива за свеобухватно планирање операција – *Comprehensive Operations Planning Directive (COPD) Interim Version 1.0 (V 1.0)*, намењена је за употребу у интернационалној заједници НАТО-а ради обезбеђивања заједничког разумевања, принципа и приступа планирању операција и обуке. Реч је о последњој верзији од 7. 12. 2010. године.

Пораз центра гравитације непријатеља на стратегијском нивоу само једном војном акцијом веома је тежак, ако не и немогућ задатак. Стога, као што се решава сваки сложен проблем, стратегијски центар гравитације може прво да се разложи на више саставних делова. Кроз свеобухватни приступ планирању операције, сагледава се могућност извођења удара по било ком саставном делу центра гравитације који је са њим у корелацији, а да, при том, није неопходно сукобљавање с непријатељевим оружаном снагама, чиме се доприноси поразиу центра гравитације непријатеља на стратегијском нивоу.

Операције здружених снага усмеравају се на делове који чине оперативне центре гравитације. То значи да је, поред одређивања стратегијског центра гравитације, интегрални део процеса планирања на стратегијском нивоу одређивање и оперативног центра гравитације. Пошто је реч о ентитетима или системима који штите стратегијски центар гравитације, типични оперативни центри гравитације су одређене војне јединице оперативног нивоа.³⁵

Алтернативни начин дефинисања оперативног центра гравитације јесте идентификовање онога што блокира директан приступ стратегијском центру гравитације. Идентификоване препреке су главни кандидати за оперативне центре гравитације у операцијама здружених снага.

За војне планере правилно анализирање и одговор на концентрацију противникових војних снага имају изузетан значај за извршење задатака на оперативном нивоу рата.

Одређивање центра гравитације је сложен процес, под којим се подразумева следеће:

- разматрање релевантних аспеката стратегијског и оперативног окружења;
- идентификацију и тестирање логичних кандидата за стратегијски центар гравитације;
- разматрање потребног нивоа неутралисања или потребу уништења центра гравитације ради достизања политичких циљева;
- разматрање адекватних, остваривих и прихватљивих приступа (курсеви акције) нападу на центар гравитације;
- идентификацију и тестирање логичних кандидата за оперативне центре гравитације у складу са дефинисаним курсевима акције;
- разматрање релевантних критичних способности, критичних захтева, критичних рањивости и одлучујућих тачака;
- препознавање фактора који могу проузроковати промену центра гравитације или његову трансформацију;
- процену савезничких стратегијских и оперативних центара гравитације;
- употребу извршене идентификације центра гравитације као подршке политичкој одлуци о употреби или не употреби силе, као и усмеравању планирања на стратегијском нивоу.

Коначан резултат тог процеса треба да буде кредибилан предлог команданту здружених снага да ли и колика војна средства да употреби у будућем сукобу.

³⁵ Према Клаузевицу, оперативни центар гравитације представља концентрација војних снага непријатеља (прим. аутора).

Центар гравитације на стратегијском нивоу може да обухвати:

- главне снаге или њихову командну структуру;
- јавно мњење;
- вољу државе или нације.

Међутим, осим наведеног, сматра се да на националном нивоу постоје два основна елемента националне моћи: економска моћ и војна моћ.

Према концепту пуковника авијације Џона Вордена, свака национална држава има пет кључних центара гравитације:

- управљање (командовање),
- производња (обезбеђење) основних артикала,
- мрежа комуникација (инфраструктура),
- становништво,
- војне снаге.

Ворденов модел (познатији као „модел пет прстенова“) логична је основа за планирање офанзивних операција здружених снага. Ворден тврди да се сваки непријатељ може посматрати као систем са пет компоненти – центара. Ти центри треба да се нападну истовремено или паралелно, уз нагласак на редослед важности. Циљ таквог наступа је стварање системске парализе, која у комбинацији са нападима друге врсте ствара синергију која доприноси ефектима широм система. Тако ће непријатељ бити шокиран и неће моћи да одговори. Сваки од тих прстенова чини део центра гравитације и представља, уједно, и снагу и слабост. Тај модел је, у ствари, прилагођени план података о војним циљевима.

Ворденов модел потврђује да је сваки конфликт „борба умова, а не снаге, али и да није довољно само препознавање центра гравитације непријатеља.

Једнако је важно располагање ресурсима за постизање надмоћи.

Борбена моћ сопствених снага омогућава да се изврши удар по било ком од кругова, а да при том није неопходно сукобљавање са непријатељевим оружаним снагама“.³⁶

Према Вордену, то је суштина стратегијског одлучивања и стратегије.



Слика 5 – Ворденов прстен

³⁶ Др Жеже Сивачек и Бранкица Поткоњак-Лукић, „Нелинерана битка – операције 21. века“, *Нови Гласник*, бр. 4, 2003, стр. 8 и 9,

Онај ко има ефективну, тј. потпуну контролу над тим елементима националне моћи представља центар гравитације на националном нивоу, односно стратешки центар гравитације. Планери се не смеју повести за другим, тзв. елементима моћи,³⁷ као што су дипломатија, информације или „воља народа“, јер они непосредно зависе од два наведена базична елемената националне моћи.

Поступак идентификације и циклуси у процесу избора центра гравитације

Идентификацијом стратегијског центра гравитације бавила се већина војних теоретичара. У току рада углавном су избегавали да дефинишу центре гравитације на стратегијском нивоу или су напуштали придев *стратејски* после извесног времена³⁸. Међутим, идентификација центра гравитације пресудна је за процес планирања на стратегијском војном и политичком нивоу и има одлучујући значај као елемент војног саветовања на стратегијском нивоу.

Концептом дефинисања центра гравитације обухваћена је анализа критичних фактора: критичних способности, критичних захтева и критичних рањивости (Прилог 1). Кључна реч у концепту је *критичан*.

Критичне способности представљају оно што центар гравитације може да учини. На пример, организација поставља циљеве а критичне способности су средства за достизање тих циљева. Центар гравитације је имаалац критичних способности и оне мерљиво изражавају оно што он може да учини. Под критичним способностима се подразумевају способности које чине примарне способности (мерљиве су) центра гравитације које се идентификују у контексту сценарија, ситуације или мисије.

Критични захтеви су основни услови, ресурси или средства који омогућују да критичне способности буду до краја оперативне. Без критичних захтева центар гравитације не може да функционише успешно и престаје бити извор моћи који генерише критичне способности. Према томе, систем може имати много захтева али су само неки од њих „критични захтеви“.

³⁷ Природа центра гравитације је другачија у сукобима државних и недржавних актера (на пример, борба против терориста). Када су у питању међудржавни сукоби, веома је тешко прихватити да је председник државе центар гравитације зато што његовим уништењем не мора доћи до слома система (посебно у демократским друштвима, јер су заснована на принципима поделе власти), док је то код терористичких организација дијаметрално супротно (јер су то по својој суштини аутократске организације).

³⁸ Почетком Првог светског рата Франц Конрад фон Хоцендорф (*Frantz Konrad von Hoesendorf*) видео је непријатељеву војску као систем који може да дезинтегрише сила која је концентрисана на исто тако важан фактор.

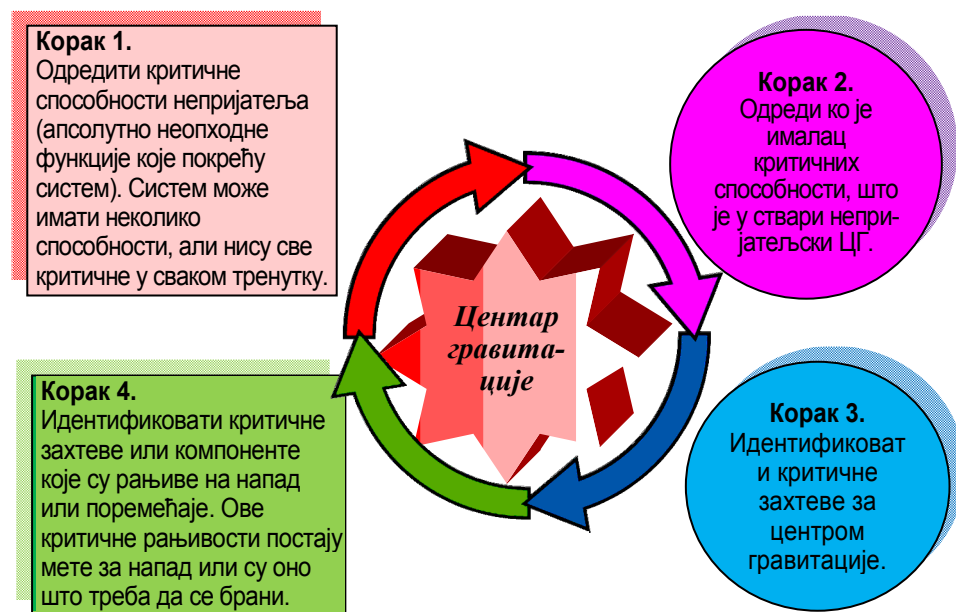
Жомини је у свом делу *Уметност рата* тврдио да се међу стратегијским тачкама оне „чији значај је константан и огроман“ називају *одлучујуће тачке*. Већ после једне странице престао је да користи придев *стратејски*.

Капетан Вили Рор (*Willy Rohr*) даље је разрадио ту концепцију и митраљеска гнезда идентификовао као тактичке центре гравитације. Тако је развијена нова тактика за наменски формиране одреде, који су постали основа за јуришне батаљоне. Послужила је и за развој инфилтрације и немачке доктрине употребе ОЈ (тежиште на концентрисању на ОЦГ).

Критичне рањивости су критични захтеви или њихове компоненте које су дефицитарне или рањиве на неутралисање, изоловање или напад (морално и физичко повређивање) у смислу достизања одлучујућих или значајних резултата. Дакле, само су неки критични захтеви, од многих, „најслабија карика у ланцу“ и због тога представљају „критичне рањивости“

Идентификација и анализа центара гравитације обавља се кроз четири корака: 1) одређују се противникове критичне способности (апсолутно неопходне функције које покрећу систем). Систем може имати неколико способности, али нису све критичне у сваком тренутку; 2) одређује се ко је ималац критичних способности, што је, у ствари, противников центар гравитације; 3) идентификују се критични захтеви за центар гравитације, и 4) идентификују *критични захтеви* или *компоненте* које су *рањиве* на напад или поремећаје.

Суштина идентификације центра гравитације јесте да препозна центар гравитације непријатеља, идентификује његове критичне слабости и осмисли оригинална, ефикасна и економична средства напада на његов центар гравитације расположивим снагама и ресурсима, уз истовремено очување повезаности и издржљивости сопствених снага и центра гравитације.



Слика 6 – Кораци идентификације и анализе центара гравитације

Критичне рањивости постају објекти дејства код непријатеља или представљају оно што морамо да бранимо од непријатеља.

Након идентификације центра гравитације непријатеља, организује се тестирање центра гравитације ради раздвајања „правих“ од „привидних центара гравита-

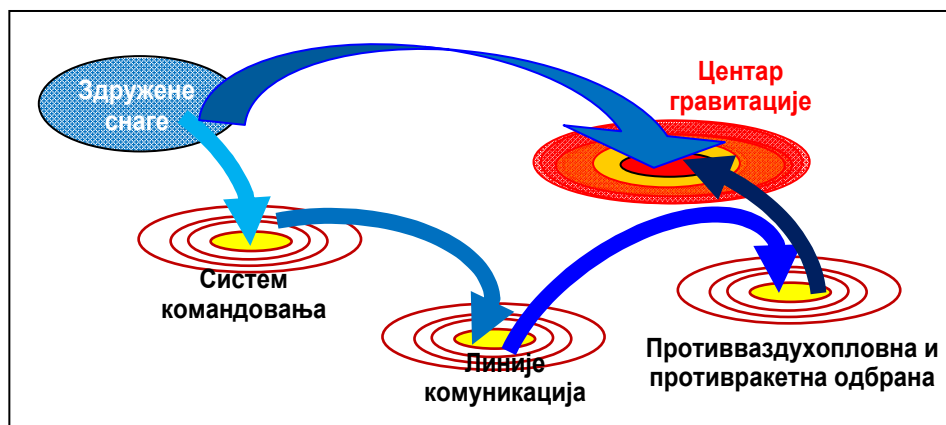
ције“. После тестирања одређују се ресурси за напад на идентификовани центар гравитације непријатеља.

Тестирање центра гравитације: ако су јасни критични фактори, једноставно се раздвајају „прави“ од „привидних“ центара гравитације. Мора се схватити да центри гравитације нису самоодрживи и да су им потребни инпути да би користили способности којима располажу. Способност да одржавају и користе способности одваја центре гравитације од ресурса или захтева. Само центри гравитације поседују инхерентну³⁹ способност за обављање одређених задатака или остваривање стања.

Уколико се погрешно усмери сопствена моћ долази до расипања ресурса и сопственог слабљења, и не може се обезбедити ефикасно и ефективно извршавање мисије. Истовремено, неправилна процена намера непријатеља и грешка у процени и заштити сопственог центра гравитације води у неизбежан сопствени пораз.

Постоје два начина напада на центар гравитације непријатеља: директан и индиректан напад. Оба начина су прихватљива и избор, углавном, зависи од расположивих ресурса

Под **директним приступом** подразумева се линеарни, континуалан прилаз центру гравитације непријатељевих снага („право и напред“) и само једном линијом операција. Директан приступ може значити напад на непријатељеве јаче снаге (које штите његов центар гравитације и одлучујуће тачке).



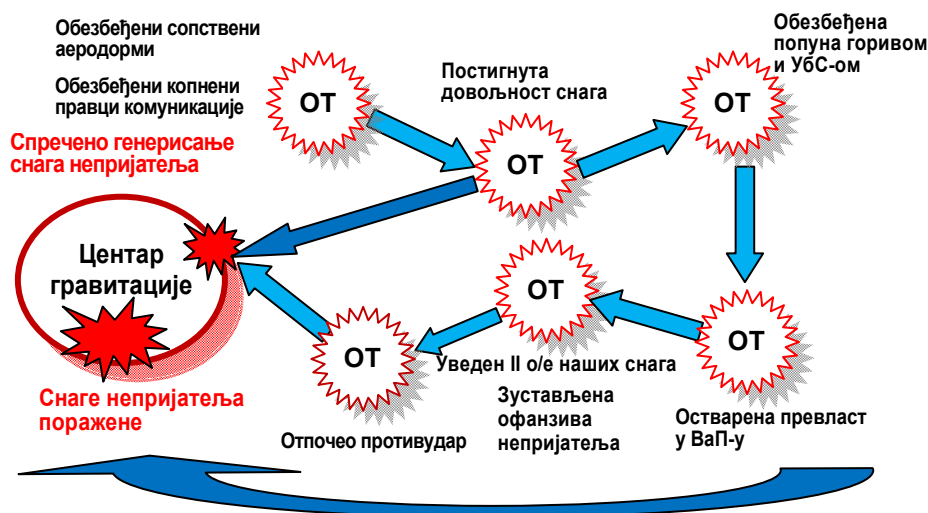
Слика 7 – Шема директног и индиректног приступа центру гравитације

Ако је центар гравитације осетљив, директан напад може да буде одговарајући, али планери морају да узму у обзир чињеницу да такав приступ може бити сложен и скуп. Директан напад је прихватљив када су у питању тактички и оперативни центри гравитације, али углавном се не примењују када су у питању центри гравитације на стратегијском нивоу (осим оружаних снага које располажу потребним ресурсима).

³⁹ „Инхерентан (lat. inhaerens) природно и нераздвајно спојен или удружен са, битан, својствен, нераздвајан“ (Милан Вујакија, *исто*, стр. 364).

Индиректан приступ значи напад на центар гравитације непријатеља преко одлучујућих тачака (уз комбинацију неочекиваног правца и неочекиваног времена). Такав приступ се огледа у покушају да се искористе слабости непријатеља и, истовремено, избегну његове јаче стране, као и да се заштите сопствени центар гравитације и одлучујуће тачке.

Против центра гравитације непријатеља, односно његових критичних захтева, индиректни напад се изводи да би изгубио способност стварања (генерисања) снага. У том случају, неке од његових критичних способности могу да буду системски рањиве на напад или ометање.



Слика 8 – Шема индиректног приступа центру гравитације

У сваком случају, директан напад на критичне рањивости је индиректан напад на центар гравитације. Пораз противничког центра гравитације на стратегијском нивоу само једном војном акцијом веома је тежак, ако не и немогућ задатак. Напад се усмерава на те делове, које, практично, представљају они ентитети или системи који штите стратегијски центар гравитације, односно оно што блокира директан приступ стратегијском центру гравитације.

Осим наведена два начина напада, постоје три могућа облика напада на центар гравитације, и то су области у којима треба тражити његове рањивости. Потребно је:

- учинити центар гравитације небитним (изоловати га),
- одвојити центар гравитације од онога што му омогућује да буде успешан (неутралисати га),
- уништити центар гравитације експлоатацијом системских слабости.

Стратешки центар гравитације служи као веза између стратешких циљева и оперативне употребе снага од стране главнокомандујућег. Дакле, фундаментално је укоревен у стратешким циљевима, за шта се и бори у рату. У вези с тим, Клаузевиц је предложио: „Принц или генерал могу најбоље да демонстрирају своју генијалност руковођењем кампање тако да одговара његовим циљевима и ресурсима,

радећи ни превише ни премало“. Дакле, нико не би требало да покрене кампању ако „нема на уму јасну намеру о томе шта хоће да постигне“.⁴⁰

Стратешки и оперативни центри гравитације не постоје изоловано од националног и војног циља који су успостављени за вођење рата. Док су динамични и док се могу променити, док се конфликт развија, центар гравитације мора да одговара политичким циљевима и природи конфликта.

Закључак

Појмовно одређивање центра гравитације представљало је проблем од самог почетка увођења термина. Одмах се појавио проблем око дефинисања центра гравитације и оно се углавном сводило на сопствено тумачење одређених термина које је дефинисао још Клаузевиц. Војни теоретичари су, у суштини, избегавали да се баве тим питањем и помињали су га узгред, приликом разматрања појма *центар гравитације* на оперативном и тактичком нивоу.

У доктринарним документима водеће војне силе у свету, САД, тај појам је разматран у зависности од тога ком је виду оружаних снага припадало лице које се тиме бавило. У суштини, нема битних разлика у дефинисању појма *центар гравитације*, сем у навођењу одређених специфичности вида Војске.

Република Србија је предузела системске активности за прикључење Европској унији, декларисана је намера приближавања евроатлантској безбедносној архитектури и остварено чланство у Програму „Партнерство за мир“. То је утицало на формулисање доктринарно-нормативних докумената, која се темеље на уставно-правном оквиру, новим стратегијским опредељењима и традицији.

У доктринарна документа (Доктрина операција нацрт и у Упутству за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије – привремено) та синтагма је уграђена у току усвајања нових процедура оперативног планирања које су уведене са основним циљем да се обезбеде интероперабилност и компатибилност са процедурама које се примењују у оружаним снагама земаља укључених у атлантске интеграције. У наведеним документима дефинисан је само појам *центар гравитације*, који је преузет из доктринарних документа САД (*Правило ФМ 5.0*), те сматрамо да је потребно да се центар гравитације дефинише у складу са особинама наше војске.

Мишљења смо да би дефиниција центра гравитације у нормативним документима Војске Србије могла да гласи: Центар гравитације представља систем дефинисан способностима, ресурсима и карактеристикама из којих држава или нација и њена војска, црпе снагу или вољу за успешно деловање.

Идентификација стратегијског⁴¹ центра гравитације пресудан је процес за планирање на стратегијском војном и политичком нивоу и има одлучујући значај као елемент војног саветовања на стратегијском нивоу. Суштина идентификације стратегијског центра гра-

⁴⁰ Colonel William W. Mendel, „US Army, Retired, and Colonel Lamar Tooke, US Army, Selecting the Center of Gravity“, *Military Review* – June 1993 – pp. 3–11.

⁴¹ Идентификацијом стратегијског центра гравитације бавила се већина војних теоретичара. Међутим, у току свог рада углавном су избегавали да дефинишу центре гравитације на стратегијском нивоу или су, после извесног времена, напуштали придев *стратејски* (прим. аутора).

витације јесте препознавање центра гравитације непријатеља, идентификовање његових критичних слабости и осмишљавање оригиналних, ефикасних и економичних средстава напада на његов центар гравитације, расположивим снагама и ресурсима, уз истовремено очување повезаности и издржљивости сопствених снага и центра гравитације.

Одређивање центра гравитације је пресудан процес за планирање на свим нивоима рата. Тај процес има одлучујући значај као елемент војног саветовања на стратегијском нивоу чији коначан резултат треба да буде кредибилан војни савет политичком руководству у вези с тим да ли да у будућем сукобу употреби (и колика) војна средства. Основни предуслов за провођење кредибилног поступка одређивања центра гравитације јесте познавање непријатељевих и сопствених снага. Постоји директна пропорција у односу између познавања снага и успешности одређивања центра гравитације.

У доктринарним документима Војске Србије, изузев дефинисања појма, нема теоријске основе за процес идентификације центара гравитације, нити је дефинисан методски поступак за процес идентификације центара гравитације. Да би се превазишао тај проблем, потребно је да се систематично изучи релевантна литература, прикупе искуства и развије одговарајући сопствени концепт идентификације центара гравитације. Јер, правилно дефинисање центра гравитације, сопственог и непријатељевог, има суштински значај за постизање крајњег жељеног стања и остварење циља.

ПРИМЕР 1 (Када је познат ЦГ, шта је критична способност, критични захтев и критична рањивост? Како се врши анализа центра гравитације?)

Центар гравитације	Критични фактори	Напомена
1	2	3
Оклопна бригада	Критична способност	Оклопна бригада може напредовати у нападу од 35 до 70 километара дневно.
	Критични захтев	Три мосна прелаза преко реке, снабдевање горивом (дневно 40 тона), снабдевање муницијом.
	Критична рањивост	Смањењем за један мосни прелаз преко реке умањује се темпо напада дневно за 30%, линије снабдевања горивом...
Како се врши анализа центра гравитације?		
		У анализи центра гравитације прво се утврђује:
Критична способност		она која обезбеђује функционисање система (побеђује ме јер напредује од 35 до 70 км дневно). Чиме! Ангажује три бригаде (две мтбр и окбр), али оклопна бригада једина прави одлучне продоре које експлатишу остале две. Заушављањем оклопне бригаде заустављен је противник.
Значи, оклопна бригада је оперативни центар гравитације		
Критични захтеви		За напредовање оклопне бригаде: гориво, муниција, прелази преко реке; ограничим ли или укинем њих, ограничио сам или неутралисао дејство оклопне бригаде.
Критична рањивост		За оклопну бригаду гориво је најбитније: без горива не може кренути напред у напад ни милиметар.

ПРИМЕР 2 (Какав може бити напад на центар гравитације?)

Напад на ЦГ може бити директан или индиректан.

Нападом на оклопну бригаду дивизијом и ескадрилом лба уништава се 30% тенкова, што је зауставља.

То је директан приступ.

Напашћу транспортне руте или уништити прелазе преко реке.

То је индиректан приступ.

ПРИМЕР 3 (Како се врши препознавање центра гравитације?)

Линија снабдевања окбр горивом помоћу железничке композиције, пронаћи центар гравитације?

Критеријум: носилац критичне способности!

Шине – битне су, али не поседују никакву способност.

Вагони – на њих се товари терет (гориво), али се не могу сами кретати.

Гориво? Оно се користи, али нема способност.

Машиновође? Битне су, али не могу гурати композицију.

ЛОКОМОТИВА има способност да вуче композицију, она је ЦЕНТАР ГРАВИТАЦИЈЕ.

Остало су критични захтеви.

Литература

1. Министарство одбране Републике Србије, *Бела књига одбране*, Београд, ВИЗ, 2009.
2. Фон Клаузевиц, К.: *О рату*, Београд, „Војно дело“, 1951.
3. Сун Цу Ву: *Вештина ратовања*, Београд, ВИНЦ, 1991.
4. Вишњић, Д.: *Појам оружане борбе* (логички оглед), Београд, ВИНЦ, 1988.
5. Тофлер, А. и Х.: *Рат и антират* (превео на српски Живко Лукић), Београд, ПАИДЕИА, 1998.
6. Шешић, Б.: *Основи методологије друштвених наука*, Београд, „Научна књига“, 1982.
7. Мучибабић, С.: *Одлучивање у конфликтним ситуацијама*, Београд, ГШВСГ УШО, 2003. године,
8. Миловановић, М.: *Одлучивање у борбеним дејствима*, Београд, ГШВСГ УШО, 2004.
9. Савић, С.: *Савремене војне операције*, Београд, Сектор за ШОНИД, ГШВЈ, 2000.
10. Софранић, С.: *Оператика јединица ПВО*, Београд, НИУ „Војска“, 1995.
11. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Београд, 2009.
12. *Стратегија одбране Републике Србије*, Београд, 2009.
13. Војни кабинет председника Републике Србије, *Доктрина Војске Србије*, Београд, ВИЗ, 2010.

14. Генералштаб Војске Србије, Здружена оперативна команда, *Доктрина операција Војске Србије – нацрт*, Београд, 2010.
15. Група аутора, *Билтен превода*, бр. 1, ЦВНДИ, Београд, 2004.
16. *Војно дело*, бр. 6, 2002, Београд, ВИЗ, 2002.
17. *Нови Гласник*, бр. 4, 2003, Београд, ВИЗ, 2003.
18. US ARMY COMMAND AND GENERAL STAF COLLEGE, *Military Review*, July 1989, No7.
19. US ARMY COMMAND AND GENERAL STAF COLLEGE, *Military Review*, June 1993, No6.
20. *Jane`s IDR*, May 2003, No36.
21. *Defense Foreign Affairs*, Strategic Policy, 2003, No4.
22. *Soldier*, magazine of the British army, April 29, 1996.
23. Група аутора, *Војна енциклопедија*, Београд, ВИЗ, 1961.
24. Група аутора, *Војни лексикон*, Београд, ВИЗ, 1981.
25. Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Београд, Просвета, 1980.

ПРИМЕНА АНТРОПОЛОГИЈЕ У ВОЈНЕ СВРХЕ

Срђан В. Старчевић*

Војска Србије, Кабинет начелника Генералштаба

Потреба за познавањем другог који се опажа као странац и доживљава као непријатељ у потпуности се уклапа у један од основних постулата ратне вештине – да непријатеља треба познавати. Пошто је непријатељ увек човек, у рату је потребно знање о човеку уопште, а како је у питању конкретан човек – треба знати што је могуће више и о његовим специфичностима. Знања о човеку, његовој култури, раду, обичајима, идејама и друштву у коме живи, дакле, о свему ономе чиме се бави антропологија, користила су се у политичке и војне сврхе од времена древних источњачких деспотија до савременог доба. Примена антропологије у војне сврхе предмет је жучних расправа антрополога, посебно у Сједињеним Америчким Државама.

Кључне речи: *антропологија, култура, становништво, империја, оружани сукоб, пацификација.*

Увод

Примена научних знања у војне сврхе стара је колико и наука. Без обзира на то да ли је неки научник желео да допринесе развоју наоружања и војне опреме или је имао на уму мирољубиву употребу свог изума или открића, научна знања су увек налазила примену у рату. То потврђује непрекидни развој ратне технике коју једна зараћена страна најчешће жели да примени као изненађење за другу, супротстављену страну и тиме уништи или обесхрабри непријатељеве војнике на бојишту.

Пошто је развој ратне технике најочигледнији пример примене научних знања у војне сврхе, често се, неоправдано, сматра да су знања из природних и техничких наука једина употребљива у ратовању. Израда оружја од гвожђа, борних кола и опсадних справа, цртање мапа, тајна „грчке ватре“, изуми попут дурбина и компаса, употреба барута, производња ватреног оружја, усавршавање нишанских справа, конструисање великих бродова за прекоокеанске пловидбе, откриће експлозива, појава аутоматског оружја, пароброда, авиона, оклопних возила, подморница, ракета и радара и развој нуклеарног наоружања само су најочигледнији примери примене научних знања у војне свр-

* srdjan.starcevic@vs.rs

хе. Међутим, и знања из друштвених и хуманистичких наука могу да се примене у оружаним сукобима и припремама за њих. Дobar пример за то су знања која пружају историја, социологија, андрагогија и психологија.

Једна од друштвених наука која се примењује у оружаним сукобима, а којој се код нас придаје мало пажње, јесте антропологија.¹ У средишту мисли те науке је човек, његова природа, култура, понашање, рад, идеје и друштво. По мишљењу неких аутора, антропологија је холистичка наука, јер „проучава све варијанте људи и све аспекте људске егзистенције у свим историјским периодима“. [2] Она трага за универзалним људским особинама,² али и за типичним карактеристикама неке популације. [1]

Мада је антрополошки поглед на свет утемељен у античкој Грчкој,³ антропологија се систематски структурирала тек половином 21. века. [1] Ипак, људска потреба за познавањем различитих култура, страних језика, других народа, њихових обичаја и друштвене организације постоји вековима уназад. Оно што не припада колективном ја једне организоване људске заједнице, дакле неко други или нешто другачије, скоро увек се доживљава као страно, а често и као непријатељско. Следећи Хегелов траг, Карл Шмит тврди да је непријатељ „управо онај други, странац... нешто друго и страно, тако да су у екстремном случају са њим могући конфликти који се не могу решити нити неким унапред донетим генералним помирењем нити пресудом неког ... трећег“. [3] Потреба за познавањем другог (странца) уткана је у један од основних постулата ратне вештине – да непријатеља треба познавати! Пошто је непријатељ увек човек, у рату је потребно знање о човеку уопште, а будући да је у питању конкретан човек – треба знати што је могуће више и о његовим специфичностима.

Познавање култура као услов за стварање античких империја – *Pax Persica* и *Pax Romana*

Прве познате примере коришћења знања о култури супротстављених народа у војне сврхе налазимо у древним деспотијама Блиског истока. У седмом веку пре Христа медијски краљ Кијаксар одлучио је да се супротстави доминацији Асирије. Схвативши да копља и четвртасти кожни штитови Медијаца, који су се борили као хорда, не могу да се супротставе асирским стрелама, тај краљ Медије је одлучио да се у војним и организацијским стварима угледа на своје непријатеље, тада неприкосновене ратнике. [4] Проучавање асирске војне организације и начина борбе, а потом и примена тих знања, омогућили су Кијаксару да тријумфално уђе у Ниниву.

Други значајни пример употребе знања из областо културе у војне сврхе налазимо у рату између Персије и Новог вавилонског царства. Вавилонија је и у то вре-

¹ По мишљењу неких аутора, антропологија је мост између друштвених и природних наука јер проучава и социјалне и биолошке компоненте човековог бића * (Ч. Чупић, Политичка антропологија, хрестоматија, ФПИ, „Чигија штампа“, Београд, 2002).

² „Може се посумњати у све што нам је антропологија уопште пружила до данас, али једна истина је несумњива: постоје заједничка обележја која су у исто време и битна за све људе: љубав, нада, вера, моћ, владавина, игра, смрт, сахрањивање... Не може бити истине ако нема и нешто исто у свима нама“ (Антрополошки приступ религији“, у: Ч. Чупић, *исто*, стр. 295).

³ Аристотел је први употребио тај назив да би њиме означио проучавање људске духовне природе. [1]

ме била древна империја, а акадски језик и писмо употребљавани су дуже од две и по хиљаде година у континуитету. Сам Вавилон био је највећи град на свету и чудо древне архитектуре. Био је опасан троструким зидинама, дужим од 20 километара, ојачаним кулама, насипима и шанчевима; спољашњи зид био је широк 15 метара и на њему се се могле мимоићи двоколице. У Вавилону се налазио величанствени храм бога Мардука за који се веровало да представља центар универзума. Поред храма, Вавилонци су саградили седмоспратни зигурат висок 92 метра (чувена Вавилонска кула) и Семирамидине висеће вртове, једно од седам чуда античког света. Пророк Јеремија описао је град као „златни пехар у рукама Бога из кога се опија цела земља“. Међутим, владар Вавилоније Набунид није показивао поштовање према обичајима свог народа, што је изазивало велико незадовољство. Персијски владар Кир Мудри искористио је размирице у Вавилонији и поразио њену војску, али није пропустио прилику да искаже поштовање вавилонском богу Мардуку. Чак је и своје војне успехе, на задовољство покорених Вавилонца, приказао као Мардукову вољу. То није било церемонијално преузимање владарске позиције у Вавилонији: био је то начин да се придобију свештеници, најзначајнија класа у Вавилону, а преко њих срца и душе нових поданика. Широм земље гласници су читали краљев проглас у којем је писало да су вавилонски богови Мардук и Набу изабрали Кира да победи дотадашње тиране. Припремљена је и краћа верзија прогласа у стиху да би се данима певала у градовима. Кипове богова Сумера и Акада, које је Набунид однео из Вавилона, Кир је вратио у вавилонске храмове, а својим војницима није дозвољавао да наоружани посећују света места. Такође, користио је сваку прилику да лично учествује у процесијама и верским светковинама. Кир Мудри је разумео друштвени значај религије у Вавилонији и другим покореним земљама. Такође, знао је да толиким пространствима и бројним народима не би могао да влада уколико би их учинио непомирљивим непријатељима. [4]

Када је Киров наследник Камбис заратио са Египтом, египатски адмирал Вецахор Ресна, који је пришао Персијанцима, био је задужен да научи Камбиса да се понаша као фараон. По освајању Египта, тај персијски владар не само да је поштовао египатске обичаје и богове већ је узео и египатско име Месути Ра – „син бога Ра, Камбис“. [4]

Ни Александар Македонски није пропустио прилику да нагласи своје божанско порекло како би владао богатом долином Нила. Тај освајач је наредио да се кују златници на којима је приказан са овнујским роговима, што је требало да га симболично прикаже као Амоновог сина.

Александар Македонски је користио познавање културе непријатеља и у биткама. Пред битку код Граника, одлучио је да искористи ноћ за пребацивање своје коњице преко реке, знајући да Персијанци никада не почињу битку пре него што принесу жртве у свитање. Тиме је стекао предност коју персијски војсковођа није умео да надокнади. [4]

Прави мајстори коришћења културе у војне сврхе били су Римљани. „Од основања града“ 753. године п. н. е. до 117. године, када је Римска империја достигла врхунац територијалног ширења под императором Трајаном, успевали су да прилагоде своју политику, обичаје и начин ратовања најразличитијим условима политичке, културне и војне реалности. Монтескје пише да се мора „приметити да оно што је највише допринело да Римљани постану господари света јесте то што су се, ратујући са низом народа, непрестано одрицали старих обичаја чим би наишли на боље“. [5]

Са посебним жаром Римљани су се посвећивали ратовању и ратној вештини.⁴ Један од стубова те вештине било је испитивање непријатељевих предности и осмишљавање начина да се те предности пониште, а потом употребе у властиту корист. Зато су Римљани против различитих непријатеља ратовали на различите начине. Правилно су учили посебности Галије, Картагине, Грчке, Македоније, Сирије и Египта.⁵

Римљани су усвајали оно што је друге народе учинило славнима и моћнима. Још док је био само град, Рим је своју војску опремио широким штитом, какав су користили њихови савезници Сабињани, и одбацио мали арголдски штит, којим су се његови војници до тада служили. „Ако је неки народ од природе или из свог устројства извукао неку посебну предност, они су се њоме послужили; нису ништа препуштали случају не би ли се домогли нумидијских коња, крићанских лукова, бакарских најамника, бродова са Родоса“. [4] Креативан приступ наоружању, војној организацији и начину ратовања, али и врлине римског грађанина и политичка промишљеност, омогућили су Риму да победи сваку државу која му се супротстављала и успостави потпуну доминацију у тада познатом свету. [6]

Као владари, Римљани су се руководили геслом *divide et impera* (подели и владај), за шта је, опет, било потребно познавање универзалних људских слабости, али и културних специфичности провинција.

Митску основу римске доминације светом дао је славни песник Публије Вергилије Марон у спеву *Енеида*. У шестом певању тог епа пророчица Сибила одводи тројанског јунака Енеју, од кога, наводно, потиче јулијевско – клаудијевска лоза римских императора, у подземни свет. Ту Енеја слуша речи свог оца Анхиза:

„Римљанине, знај да народима владаш!
Твоја уметност биће – да мир наметнеш,
Да покорне штедиш и пркосне кротиш!“ [7]

Вергилијев еп, између осталог, потврђује антрополошко становиште да се свака власт легитимише политичким митовима о људској заједници, њеном пореклу, поретку, суштинским друштвеним променама, тешким кризама, херојским подвизима и јунацима, мудрим изабавитељима и великим вођама. А римска „уметност наметања мира“ остаће вечна инспирација свих империја.

Колонијална антропологија на терену – случај *Pax Gallica*

Свест да је познавање културе значајно за поседовање моћи ширила се међу Европљанима у периоду од краја 15. до почетка 20. века, када су се стварале велике колонијалне империје. Та свест је била, најчешће, последица сопствених греша-

⁴ „Упуштајући се у рат и сматрајући га вештином, Римљани су у њу уносили свој дух и сва своја размишљања не би ли је усавршили.“ [5]

⁵ „Оштри мачеви Гала, Пирови слонов, само су једанпут могли да их изненаде. Обрушили су се на слабост своје коњице, најпре збацујући узде са коња како се њихова продорност не би зауставила; потом су увели велике. Кад су дознали за шпански мач, одбацили су свој. Развили су знање о морепловству...“ [1]

ка. На основу тешко стеченог искуства европске силе су завладале територијама вишеструко већим од оних којима су господариле у Европи.

Прва улога европских колонија била је успостављање привредних односа са далеким земљама. Да би заштитили своје интересе, Европљани су у колоније доводили војску, али не бројну и никако не елитну. У случају великих сукоба са староседелачким становништвом, та и таква војска понекад није била у стању да заштити колоније. С друге стране, европски ратови су се увек преносили и у колоније. Онај гувернер колоније који би успео да придобије локално становништво извлачио је вишеструку корист. Прво, умањено би вероватноћу побуна против колонијалне власти и тако смањено број војника потребних за одржавање поретка; друго, стекао би савезнике међу суседним домородачким поглаварима, и треће, увећао би људске ресурсе који му стоје на располагању за вођење рата против земље са којом је у рату његова метропола. Познавање култура постало је важно питање за стварање колонијалних империја.

Европљани су често посредовали између зараћених страна у Америци, Азији и Африци. Приликом посредовања и склапања савеза руководили су се војно-политичким и економским интересима. Да би се интереси остварили, требало је исправно проценити односе снага, предности и недостатке различитих одлука.⁶

Добар пример за то су ратови Француске и Енглеске у Северној Америци. У 16. и 17. веку Французи су слали експедиције, да би почетком 18. века завладали пространим областима око Великих језера и долинама Сент Лоренса и Мисисипија. Највећи француски истраживач Северне Америке Шамплен разумео је значај успостављања и одржавања добрих односа са Индијанцима. Боравећи на Квебеку, стекао је поверење Хурона и Алгонкијана. На пролеће 1609. године, Шамплен је учинио велику грешку, пре свега због недовољног познавања урођеничких култура. На позив хуронских поглавица, пристао је да Хуронима помогне у рату против Ирокеза. Француски истраживач није знао да су Ирокези најмоћнији ратници у том делу Северне Америке. Прву битку добили су Хурони, са својим новим савезником. Али, Ирокези су, сазнавши ко су бели савезници њихових непријатеља, вековима гајили посебну огорченост на Французе и извршили су безброј напада на француска насеља дуж реке Сент Лоренс. У току рата за шпанско наслеђе (1702–1713, дакле, читав век касније), ти напади су ослабили Нову Француску. Коначно, Ирокези су се удружили са Британцима и имали важну улогу у борби у којој је Канада припала Британији (рат за аустријско наслеђе, 1740–1748. године, и седмогодишњи рат, 1756–1763. године). [10] Ирокези су се показали као верни савезници и Британци су их, у другој половини 18. века, ангажовали у гушењу устанака америчких побуњеника. [11]

⁶ Ширећи свој утицај у Индији, Британија је подржавала оне обласне господаре чији су интереси били супротстављени француским интересима. За кратко време, средином 18. века, успела је да истисне све конкурентске европске земље из Индије. [8] Позната је грешка директора Источноиндијске компаније Чарлса Корнволиса, који је изгубио свако упориште у Тибету одлуком да не помогне Пачен лами када је, 1788. године, непалска војска ушла у његову земљу. Лама је био принуђен да тражи помоћ од Кине. И велика кинеска армија је 1792. године ставила Тибет под своју заштиту. Сматрајући их лицемерима и издајницима, лама је званично затворио границе за Британце. Током читавог 19. века Тибет је за Британце остао „забрањена земља“. [9] Непознавање културе Индијанаца из племена Похатан у Вирџинији, који нису разумели приватно власништво ни брутално понашање енглеских досељеника, довело је 1622. године до рата у којем је десеткована енглеска колонија. [10]

Губитак Нове Француске означио је крај сна о великој колонијалној империји. Током Наполеонових ратова Француска је изгубила готово све своје колоније. По Другом париском уговору, од 20. новембра 1815, требало је да Енглеска врати Француској Сенегал, Мартиник и Гваделупе, а Португалија – Гијану. Те одредбе уговора испуњене су тек 1817. и 1818. године. [12]

Стварање Другог колонијалног царства Француска је започела 1830. године освајањем Алжира. То царство је достигло врхунац између 1920. и 1930. године, када је његова површина износила преко 12 милиона километара квадратних. Било је то друго колонијално царство по величини, иза британског. Најзначајнија колонијална освајања Француска је извршила крајем 19. и почетком 20. века користећи „мирни продор“ и пацификацију, који су у знатној мери били засновани на познавању етничких и културних карактеристика народа у колонијама.

У том периоду антрополози су се бавили политичким, тј. антропологија се бавила политиком. Чедомир Чупић је ту фазу развоја политичке антропологије назвао антропологијом политике. [1] Антрополози су се интересовали за еволуцију цивилизације и државе, а њиховим истраживањима на терену, широм Африке, Океаније и на Блиском истоку, били су обухваћени и проблеми колонијалних друштава.

Савремени француски историчар Ален Ришо пита се да ли је у довољној мери запажено да је колонијална антропологија на терену, у хронолошком смислу, прво била дело војних лица. По суду француског историчара, антропологија је, пре свега, служила вођењу рата. Француска доминација створена је не само силом већ и „другим средствима“. [13]

Мада су нека антрополошка знања коришћена и у Алжиру средином 19. века, француски систем пацификације, заснован на познавању културе, традиције, обичаја, веровања и линија политичких и друштвених подела у колонијама, створила је крајем тог века даровита плејада официра интелектуалаца у Тонкину.⁷ Они су успели да политичким и војним мерама придобију становништво Тонкина и сузбију герилске активности на северу садашњег Вијетнама. Да би осигурали доминацију, Французи су желели да увере становнике Тонкина да је француски поредак бољи од анархије коју стварају герилци. Изградњом путева, мостова, пијаца и школа, унапређивањем пољопривреде и трговине стекли су довољно присталица да организују локалне милиције за заштиту села од герилаца и да створе мешовите одреде, састављене од

⁷ Реч је о генералу Душешину, команданту француских снага у Тонкину, пуковницима Галијенију, Сервијеру и Леотеју и потпуковнику Пенеквену. Најпросвећенији међу тим официрима интелектуалцима, Жозеф Галијени (написао је књигу *Три колоне у Тонкину*) и Луј Ибер Леотеј (аутор књиге *О колонијалној улози војске*), касније су постали маршали Француске, а Пенеквен и Сервијер постали су генерали. Претеча француског система пацификације је маршал Сише (1770–1826), који је у току Француске окупације Шпаније (1808–1813) био једини француски командант који је уживао подршку локалног становништва, стекао војну славу и заслужио маршалску палицу. У прогласу становништву Арагона Сише је истицао: „Моје јединице неће ометати вашу жетву нити се гомилати у вашим градовима, живеће изван насеља, спремне да вас заштите... Издржавање војске биће равномерно распоређено... Изасланици из водећих градова сваке области формираће комитет који ће се старати о праведној репарацији трошкова... Вера и свештеници биће поштовани“. Угледни људи су охрабривани да прихвате учешће у раду локалне управе, цркве нису опљачкане, формиране су жандармерија и народна гарда Арагона од локалног становништва и подстицана је економија, а Сише је поштовао обичаје Шпанаца (нпр. после победе код Сарагосе присуствовао је миси, чиме је стекао поштовање изузетно побожних Шпанаца). Због свега тога, у Арагону није било побуне. [14]

француских и вијетнамских војника. Пенеквен, Галијени и Леотеј су, затим, спровели стратегију „уљаних мрља“. Под том стратегијом се подразумевало стварање јаких упоришта, постављених тако да одбију герилце, осигурају безбедност у околини, омогуће ефикасно управљање освојеним подручјем и створе услове за даље освајање, уз минимални отпор становништва. Попут капи уља, које се лако разливају и спајају, упоришта би се ујединила у територију којом се делотворно управља.

Основе таквог начина пацификације теоријски је уобличио Жозеф Галијени, један од најбољих француских официра у колонијама, посвећен свом послу и дубоко свестан француских интереса. Своје интелектуалне капацитете усмерио је на осмишљавање начина да се ти интереси остваре помоћу релативно скромних средстава којима је располагао. Он је разумео да колонијално царство треба да буде извор ресурса за метрополу, а не простор на којем се троше француски ресурси, укључујући и војне.

Галијени је истицао да су политичке и војне активности у колонијама суштински повезане не само јединственим циљем већ и начином спровођења, а посебно улогом лидера (који обједињују војну и грађанску власт). Није прихватао „чисто“ политичко или војно деловање и критиковао је политичке и војне структуре које заборављају златно правило да се оружана сила и политичко деловање допуњују и комбинују. [15]

Суочавајући се са различитим проблемима у француским колонијама на Далекм истоку и у Африци, Галијени се посветио проучавању културних, социолошких и политиколошких карактеристика домородачког становништва у колонијама у којима је обављао највише дужности. Поставио је принцип „минималне промене“, под којим се подразумевало уважавање битних одлика затечених култура и друштвених заједница и поштовање неких обичаја и облика социјалног понашања. С друге стране, користио је знања о тим културама за остварење француских интереса и извукао је максималну корист уз ангажовање минималне силе.

Галијени је сматрао да је за успех колонијалних освајања неопходно комбиновано деловање политичким, војним и економским средствима, али је политичка средства сматра најважнијим. „Прва брига сваког команданта треба да буде испитивање раса, њихових мржњи и ривалитета, које их међусобно деле и супротстављају. Официр коме пође за руком да направи тачну етногеографску карту територије којом управља, може се надати потпуној пацификацији, после које долази организација која му највише одговара. (...) У ствари, циљ сваке политичке акције у колонији треба да буде разликовање и искоришћавање употребљивих локалних елемената, и неутрализација и уништавање оних елемената који се не могу употребити“. ⁸ [15]

Војна средства, по Галијенијевом суду, треба користити за освајање политичких центара, подручја са којих се противник снабдева и комуникацијских праваца. Преостали (највећи) део земље треба освојити предузимањем мањих војних операција и, пре свега, задобијањем поверења локалног становништва. Придобити локално становништво, наоружати га и користити за остваривање сопствених интереса *credo* је пацификације. Галијени му је посветио велику пажњу и одобравао употребу силе само као крајње средство. Рушилаштво се мора избегавати у земљи над којом треба да се влада и чије ресурсе треба експлоатисати. Саветовао је официре у колонијама да, чим освоје урођеничко село, обнове све што је у селу порушено,

⁸ Превод преузет из: *Le Monde diplomatique*, НИН, издање на српском језику, бр. 29, март 2008, стр. 5.

отворе пијаци и оснују школу. Одговорити основним људским потребама локалног становништва, поштовати њихову традицију и обичаје у највећој могућој мери, не увредити их игнорантским ставом према њиховој култури, пружити им могућност да живе и раде у миру, разумети их, успоставити однос поверења био је начин за стварање релативно трајног мира у колонијама. Колико је *Pax Gallica* био делотворан показује и пример подршке коју је у Француској екваторијалној Африци имао покрет отпора генерала Де Гола.⁹

Галијени је сматрао да не треба журити са следећим освајањима, да се у њих се треба упуштати тек када се у потпуности овлада већ освојеним подручјима.¹⁰ Уочио је да покорена подручја морају што пре политички, правно и економски да се уреде и учине безбедним. Мислио је да колонија није освојена уколико није умирена (пацификована), тј. уколико је потребна непрекидна репресија војном силом над становницима. Такође, разумео је самоуништавајући карактер силе: онај ко упражњава силу стално троши своје ресурсе на гушење побуна и сузбијање отпора и шири круг својих непријатеља док отпор не постане толико јак да више не може да га заустави сила којом располаже. Зато је сматрао да после освајања треба да наступи период организације и економског просперитета. То не значи да официри и војници треба да се повуку, већ да тада почиње најодговорнији задатак официра у колонији: „Војник прво показује да је ратник... касније, када се постигне мир, одлаже своје оружје; постаје управљач, никада не заборављајући да живи међу становништвом које још увек није коначно побеђено, ни да је његова дужност да их непосредно надгледа...“ [15]

Леотеј је, такође, значајно допринео француској доктрини пацификације колонија. Прихватио је Галијенијев принцип „минималне промене“ и креативно га примењивали у Тонкину, на Мадагаскару, у Алжиру и Мароку. Поред поштовања традиције и обичаја локалног становништва, Леотеј је велики значај придавао сарадњи или удруживању са елитом (политичка, племенска, црквена, економска итд.) покорених народа. Сматрао је да је исплативије да се искористи утицај те елите за остваривање француских интереса него да се од ње начини непомирљиви непријатељ. По његовом мишљењу, треба „владати са мандарином, а не против мандарина“. Слично је поступио и у Мароку: умешао се у династичке сукобе мароканске владарске куће и систематично ширио француски утицај. Тајну успеха француске доминације у колонијама изложио је у једној реченици: „Не рушимо традицију, не мењајмо навике, признајмо да у сваком друштву постоји класа предодређена да влада, без које не можемо, и класа којом се влада, учинимо да владајућа класа остварује наше интересе“.¹¹ [15]

⁹ „Наше екваторијалне територије су баш као целина отварале највеће перспективе. Нарочито у Камеруну покрет против примирја проширио се на све кругове. Становништво... како Французи тако домороци, било је огорчено због капитулације. (...) У Чаду су се услови чинили још бољи. Гувернер Феликс Ебуе... паметни и срдани човек, тај црнац страшно одан Французима... противио се свим својим бићем предаји Француске... Тако се највећи део блока екваторијалне Африке и Камеруна придружио Слободној Француској без и једне капи крви.“ [16]

¹⁰ „One only gains terrain forward after having completely organized the one in the rear.“ Joseph Gallieni, *Three columns in the Tongking, Doctrine*, no 12, CDEF, Paris, 2007, стр. 75.

¹¹ Leautey, *Lettres du Tonkin et de Madagascar 1894-1899*, A.Colin, Paris, 1921, у: *Doctrine*, no 12, CDEF, Paris, 2007, стр. 97.

Галијенијево схватање улоге војних команданта у колонијама прихватио је и Леотеј. Своје постављење за команданта трупа на побуњеном југу Алжира условио је добијањем потпуне слободе војног и политичког деловања на тој територији и одобрењем да, у случају нужде, директно комуницира са министром рата Француске.

Леотеј је сматрао да „у пацификацији нема правила, само ситуација“. За овладавање ситуацијом неопходно је сагледавање свих њених аспеката, артикулисање циљева и одређивање одговарајућих средстава за њихово остваривање. Такав приступ пословима у колонијама омогућио му је да проблеме решава отвореног ума.

Плејади изузетних колонијалних лидера (војни и цивилни) припада и Кополани, Корзиканац који је свој живот посветио упознавању арапске и маварске културе. Боравећи и радећи у Алжиру, Француском Судану, Сенегалу и Мауританији, формулисао је политику према исламу за коју је тврдио да ће гарантовати француску супрематију у читавој северозападној Африци: „Религија која се помаља пред нама као непробојна баријера може, у рукама способних, да постане драгоцену средство (за освајање). Учинимо ли себе заштитницима ислама, боље ћемо га упознати, искористићемо његове ресурсе... бићемо у стању да придобијемо неке људе од утицаја...“ [17]

У Француском Судану и Мауританији Кополани је тежио да стекне поверење локалног становништва и племенских вођа. У преговорима са Маварима и Туарезима користио је искуства стечена у Алжиру и знања о арапским и маварским обичајима. Задобио је поверење неких локалних вођа, искористио унутрашње сукобе Мавара и успоставио контролу над регионом – без рата. Међу Маварима био је познат и као Тихи Освајач.

Мароко је касније подржао маварске вође на југу Мауританије који су се опирали француској доминацији. Кополани је погинуо у цихаду у којем су Мавари покушали да протерају Французе преко реке Сенегал. Тако се још једном потврдила Макијавелијева теза да пропадају ненаоружани пророци. [18] Али, Кополанијеви наследници на месту гувернера Мауританије наследили су разгранату мрежу сарадника међу Маварима и војна упоришта у срцу јужне Мауританије. Осим тога, и сам марокански султан био је приморан да призна француску доминацију, на основу споразума из Фезана 1912. године.

За потпуно присвајање Марока требало је Французима више од двадесет година. Најзначајније кораке на том дугом путу учинио је Леотеј. Успео је да на марокански престо, уместо непокорног султана Абд Ал Хафиза, доведе султановог брата Мулај Јусуфа, човека слабе воље који је признао француски протекторат над Мароком. Руководећи се принципом „минималне промене“, стекао је савезнике међу локалним вођама. Да би здруживање француских интереса са интересима мароканске елите учинио трајним, утемељио је франкофонској образовној систему у Мароку. Најпрестижнија школа у том образовном систему била је Краљевска војна академија у Мекнесу, једина војна академија у француском колонијалном царству. Њена основна улога није била да школује прворазредне официре за француску армију, него да припреми своје пажљиво пробране кадете да успешно наследе своје очеве, угледне људе и племенске вође, по завршетку војне каријере.¹²

¹² Та академија, основана 1919. године, надживела је француску управу над Мароком. [19]

Да би Француска имала користи од протектората над Мароком, Леотеј је морао да сузбије оружане побуне мароканских племена. Он у њима није видео непријатеље које треба уништити крвљу и гвожђем, него елементе друштвене структуре које треба проучити, разумети и привући на своју страну. „Његова репутација успешног и напредног колонијалног управитеља заснивала се на његовој отвореној привржености ненасилном методама у сузбијању оружаног отпора“. [19] Леотеј је желео и да избегне проливање француске крви по беспућима мароканске провинције. Решење које је задовољавајуће за оба аспекта проблема било је увођење, а затим и повећање броја мароканских војника у Француском окупационом корпусу у Мароку. Убрзо су Мароканци, потписујући уговор на период до петнаест година, могли да ступе у француску армију као најамници.

У то време Французи су Мароканце, посебно оне берберског порекла, сматрали „рођеним ратницима“ због њиховог обичаја да се од малена уче руковању оружјем и привикавају на напоре. Ратничка традиција, физичка способност, поковавање најстрожој дисциплини и фатализам били су квалитети које су француски команданти видели у својим новим војницима. Осим тога, за издржавање тих војника било је потребно мање новца него за издржавање истог броја француских војника, а њихова погибија није много потресала званични Париз. Уз извесне квалитете (и предрасуде), био је то основни разлог што су француски официри Мароканце сматрали „савршеним најамницима“. Новија истраживања показала су да основни мотив Мароканаца који су ступали у француску војну службу није била жеља за стицањем ратничке славе, нити је на ту одлуку битно утицала ратничка традиција: њихови примарни мотиви били су друштвено-економске природе. „Рад за Французе“, како је већина ветерана (испитаника) називала своју војну службу, била је најбољи, ако не и једини начин да умакну беди.

Повећање броја Мароканаца у окупационом корпусу претворило је „рат против Мароканаца у рат између Мароканаца“.¹³ Без мароканских јединица Французима би било много теже, можда и немогуће, да овладају том пространом и богатом колонијом. Убрзо су мароканске јединице, првенствено стрелци и коњица, упућиване у различите крајеве француског колонијалног царства (на пример на Левант и у Француску Индокину), па и у саму Француску и Рајнску област. Те јединице су учествовале у Првом и у Другом светском рату, а пред избијање Другог светског рата у војсци је било чак 90.000 Мароканаца. [19]

Pax Gallica није могао да буде успостављен у западној Африци док није укроћена Сахара, огромно пространство сачињено од песковитих, шљунковитих и камених пустиња, стеновитих гребена и планинских венаца и око две хиљаде квадратних метара оаза (које чине само око три одсто укупне површине Сахаре). Густина насељености тог подручја мања је од једног становника по квадратном километру. Кретање караванским путевима Французима су онемогућавали Туарези, најбројније номадско племе, које је вековима контролисало трговачке и истраживачке караване у Сахари. Неколико добро наоружаних француских експедиција није успело

¹³ На пример, у борбама против побуњеника у региону Тадла, у лето 1923, од 231 погинулог и рањеног војника који су се борили под француском заставом 194 или 84 % били су Мароканци. Сауди Салах Бен Ибрахим, ветеран који је служио у француској армији од 1926 до 1943. године, у интервјуу М. Гершовичу изјавио је: „Борећи се међу собом, извршавали смо наређења и трудили се да преживимо“. [19]

да порази те „аристократе пустиње“, све док се у Сахари није појавио још један из плејаде вештих колонијалних официра са задатком да је пацификује и успостави саобраћај између Судана и Алжира. [9]

Пуковник Лаперин именован је за команданта сахарских оаза 1901. године. Схватавши да се пустињом може владати само на начин на који то вековима чине Туарежи, Лаперин се заинтересовао за живот номадских племена и потпуно му се прилагодио. Пошло му је за руком да придобије мање значајна племена, дугогодишње непријатеље Туарега, и своје нове савезнике добро је обучио, опремио модерним оружјем и снабдео храном. Формирао је одреде на камилама, а француске официре који су служили у тим одредима претворио је у праве пустињске номаде. Они нису имали своје касарне, него су живели тамо где је било испаше за камиле. Почетком 1902. године, Лаперин је напао Ин Салах, традиционално састајалиште туарешких поглавица. Средином исте године, Туарежи су на Ахагару претрпели тежак пораз.

Лаперинови одреди на камилама наставили су патролирања Сахаром. Један од тих одреда, 1905. године, четири пута је прешао Сахару по најтоплијем времену, при чему није изгубио ниједног човека, нити камилу. Од 1910. године успостављен је редовни поштански саобраћај преко највеће пустиње на свету. [9]

Француски официри у колонијама тежили су да упознају противника како би га савладали. Да би успели у својој мисији, користили су знања о култури локалног становништва, његовим идејама, друштвеној организацији, понашању и слично. Дакле, суштински антрополошка знања, мада често прикупљена на недовољно систематичан и научно неутемељен начин. Наравно, када се доврши освајање, антропологија није више „својина“ официра у колонијама – неки истраживачи на терену тада су се придруживали протестима колонизованих или протестима становника у метрополама. Ришо истиче да су радови већине антрополога у доба колонијализма, ипак, коришћени за политичке циљеве. [13] Увек и свуда, успешни владари и освајачи ослањали су се на културне, етничке, економске и политичке поделе. Ако су их научници претходно пажљиво проучили, научно знање је примењивано и у рату.

Амерички антрополози у Другом светском рату и савременим оружаним сукобима – *Pax Americana*

Прва озбиљна политиколошко-антрополошка истраживања у Сједињеним Америчким Државама настала су у сумрак америчко-индијанских ратова, после оснивања резервата у које су смештана поражена племена америчких домородаца. Биро америчке етнологије Смитсоњан института, основан 1879. године, истраживао је политичку организацију Индијанаца у резерватима и тим истраживањима повезао је антропологију и политику. [1]

Почетком 20. века амерички антрополози су се делили на оне који су се специјализовали за описивање посебних племенских заједница и оне који су у својим истраживањима домороце смештали у историјске токове развоја европских заједница. Усвајајући партикуларистички приступ у проучавању народа у Северној Америци, антрополози су издвојили и углавном проучавали рат, као најутицајнији чинилац у политичким процесима домородачких заједница. [1]

Најзначајнији антрополог у том периоду био је Франц Боас. Анализирајући политичке процесе између друштвених група, Боас је закључио да ти процеси нису последица рационално појмљених предности, него израз ирационалног опирања ономе што је страно. Заједница опажа сопствену културу као надмоћну, а према странцу изражава неповерење и непријатељство; странац је непријатељ ког треба уништити.¹⁴

Други светски рат донео је САД велика искушења. Због рата са Јапаном, војне власти су процениле да је неопходно расељавање Американаца јапанског порекла са обале Пацифика. Амерички војници нису упућивани само у Европу него и у Африку, Азију и Океанију, где су се сусрели са културама које нису ни познавали, ни разумели. Постојала је оправдана потреба за супротстављањем фашистичкој пропаганди, да мутна бујица расизма не би поплавила САД и покварила сарадњу америчких војника са народима на територијама захваћеним ратом. Суочавајући се са тим проблемима и покушавајући да их реши, држава је ангажовала антропологе у више цивилних и војних агенција очекујући од њих да стручним знањима и познавањем других народа и њихових култура допринесу напорима Владе.

Одлуком војних власти од 16. марта 1942, Западна обала САД проглашена је забрањеном зоном за све Американце јапанског порекла. Око 110.000 људи расељено је у десет логора. После већег броја побуна и штрајкова у тим логорима, Власти за ратно пресељење успиле су 21 антрополога да процене дотадашњу политику управљања логорима, открију узроке честих побуна и предвиде реакције интернираних људи на будуће административне мере. Поред саветовања администрације задужене за управљање логорима, антрополози су настојали да убеду Американце да су интернирани људи лојални и да доприносе ратним напорима, што је било значајно са становишта борбе против расизма. Живот у логорима посматран је као фаза припремања Американаца јапанског порекла, који су пре интернације живели у затвореним заједницама, „малим токијима“, за амерички начин живота. Да би асимилација успела, антрополози у служби Власти за ратно пресељење залагали су се да Американци јапанског порекла после рата буду расељени по читавој територији Сједињених Држава. [20]

Током Другог светског рата основан је Етнографски одбор, у коме су радили стручњаци из области антропологије, лингвистике и културне географије. У Служби за ратне информације радио је тим британског историчара Џорџа Тејлора, чији су сарадници били познати антрополози Клајд Клакхон, Рут Бенедикт, Џон Ембри и други. Према речима Дејвида Прајса, Тејлор је од својих сарадника антрополога тражио „да одговоре на основна питања у вези с природом јапанског националног карактера и да анализирају вероватни утицај разних војних стратегија против Јапанаца“. [20] Тејлор је 1945. године убеђивао председника САД Франклина Рузвелта да Јапанци нису „културно неспособни за предају“ и да неће морати да се боре до последњег човека. Покушао је у то да убеди и председника Трумана, али без успеха – две нуклеарне бомбе бачене су на Јапан.

¹⁴ Боасово антрополошко становиште о испољавању непријатељства према странцу слично је схватању појма политичког Карла Шмита. Шмит тврди да специфично политичко разликовање на које се могу свести политичке радње и мотиви јесте разликовање пријатеља и непријатеља. Непријатељ је „управо онај други ... нешто друго и страно, тако да су у екстремном случају са њим могући конфликти... Рат следи из непријатељства, јер је непријатељство бивствовању примерено негирање неког другог бивствовања“. [3]

Рад антрополога није био ни без несугласица ни без озбиљних разилажења. Џон Ембри критиковао је преокупираност својих колега националним карактером Јапанаца и других у то време непријатељских нација, сматрајући неке од њихових исказа расистичким. Наиме, он се противио уверењу да „због непожељне карактерне структуре ... непријатеља и због наших сопствених пожељних ... врлина (укључујући боље ватрено оружје), имамо морално право да уђемо и реформишемо, и силом ако је неопходно, породични живот, образовање и религију народа другачијих од нас“. [20]

Рут Бенедикт је објашњавала напад Јапана на САД агресивношћу јапанске културе. Такав став оштро је критиковао Ричар Мајнер: „Како објаснити Перл Харбур? Не војним односима, економским бојкотом, правилима неутралности и сличним, већ јапанским карактером; не политиком и дипломатијом, већ патологијом“. [20]

Фашистичка пропаганда и ширење расизма могли су да изазову немире у Сједињеним Државама, да угрозе америчку ратну производњу и погоршају односе америчких војника са становништвом у прекоокеанским земљама у којима су се борили. Америчко удружење научних радника иницирало је израду памфлета „Раса човечанства“ ради превазилажења расних предрасуда међу грађанима и војницима САД. Памфлет су написале Рут Бенедикт и Џин Велтфиш а објављен је у октобру 1943. године.¹⁵

Нису само Сједињене Државе користиле услуге антрополога у току Другог светског рата. У Аустралији, на пример, антрополози су учествовали у управљању ефектима рата на домородачке заједнице и спречавању јапанског утицаја на Аборицине. Штампан је и памфлет „Ти и домородац“, намењен аустралијским војницима упућеним на Нову Гвинеју. [20]

У периоду хладног рата односи између антрополога и владиних служби, пре свега обавештајних, постали су сложенији. Нека истраживања директно су финансирале обавештајне агенције да би искористиле њихове резултате. Дешавало се и да обавештајне агенције употребе резултате независних антрополошких истраживања. Понекад су антрополози знали да помажу тим агенцијама, а некад нису били обавештени о томе ко ће и у које сврхе користити резултате њиховог рада. Зато Дејвид Прајс прави разлику између свесних и несвесних, директних и индиректних интеракција, па закључује да су могућа четири начина сарадње антрополога са обавештајним службама: „свесно-директно, свесно-индиректно, несвесно-директно, несвесно-индиректно“. [20]

Средином 20. века Америчка антрополошка асоцијација омогућила је Централној обавештајној агенцији (*Central Intelligence Agency – CIA*) да у тајности формира базу података о областима стручности чланова тог професионалног удружења антрополога. Антрополози су, потом, ангажовани у америчким војнообавештајним активностима у Кореји, Латинској Америци и Југоисточној Азији. [20] Познат је краткотрајни пројекат „Камелот“, у оквиру којег су антрополози проучавали културне услове насиља у Чилеу у време када је Ција покушавала да спречи долазак на власт Салвадора Аљендеа. Други познати пројекат назван је „Грађанске операције и подршка револу-

¹⁵ У памфлету пише: „Победа над Силама осовине и војно уништење фашизма представљају заједнички циљ око кога се окупило тридесет и пет нација. ... Ове уједињене нације укључују најразличитије физичке типове људи, најразличитија веровања и најразличитије начине живота. Бели људи, жути људи, црни људи и такозвани „црвени људи“ из Америке, народи Истока и Запада, из Тропа и са Арктика – сви се заједно боре против једног непријатеља...“ Дистрибуција памфлета обустављена је већ у марту 1944. због процене војних власти да је испуњен техникама комунистичке пропаганде. [20]

ционарном покрету“. Циљ тог пројекта било је усклађивање војних и цивилних програма и планова за америчку пацификацију Вијетнама. У ту сврху, требало је сачинити „људску картографију терена“, која би омогућила идентификовање група и особа осумњичених да подржавају вијетнамске комунисте. „Сасвим сигурно се зна да су током ове операције коришћени резултати антрополошког истраживања“. [21]

Крајем 2003. године амерички официри у Ираку жалили су се на слабо познавање локалних прилика, обичаја и културе народа Ирака. Пентагон је одлучио да ангажује антрополога културе Монтгомери Мекфејт, која је већ била позната по томе што је заговарала примену друштвених наука приликом унапређења стратегије и војних операција. Она је помогла и у развоју базе података из које официри добијају детаљне информације о локалном становништву. Пензионисани пуковник Стив Фондакаро, који је 2006. године укључен у пројекат, предложио је да се научници придруже јединицама на терену. Био је то почетак систематичне примене знања, истраживања и анализа из области друштвених наука у бригадама. На тај начин требало је да се командантима јединица прибаве неопходна релевантна социолошка и културна знања која ће им користити при одлучивању, тј. да им се ставе на располагање стручност и искуство „друштвењака“, чији ће савети омогућити боље разумевање ситуације на терену и утицати на стварање поверења између локалног становништва и америчких војника. Успостављен је *Human Terrain System (HTS)*. Тај систем је заснован на уверењима: 1) да остваривање циљева националне безбедности зависи од разумевања друштава и култура у којима су ангажовани њени ресурси, 2) да је у војним операцијама неопходно и легитимно коришћење друштвених наука и 3) да разумевање друштава и култура утиче на смањење потребе да се користи сила. Систем чине тимови на терену (*Human Terrain Teams*), тимови за анализу (*Human Terrain Analysis Teams*), Истраживачки центар за подршку (*Research Reachback Center*), Мрежа предметних стручњака (*Subject Matter Expert Network*) и Тим за развој програма (*Program Development Team*). [22]

Тимови на терену, које начелно чине два цивила и три војна лица (вођа тима, организатор истраживања, два антрополога или социолога задужена за етнографска или социолошка истраживања и аналитичар), ангажовани су у бригадама. Пошто је читав систем (*HTS*) еластичан, ти тимови у пракси имају од три до осам чланова. Неки од њих су у потпуности попуњени цивилима, док друге чине искључиво војна лица, а чланови тимова, у зависности од задатка, имају различите образовне профиле (могу их чинити антрополози, социолози, политиколози, историчари, социјални психолози, економисти, лингвисти и други). Тимови су у потпуности интегрисани у штабове и учествују у планирању, припреми и извођењу борбених и других дејстава.

Тимови за анализу слични су по саставу тимовима на терену, али пружају подршку командама дивизија.

Истраживачки центар за подршку обезбеђује исцрпну аналитичку и истраживачку подршку ангажованим тимовима. Састоји се од тимова специјализованих за конкретну (географску) област у којој су ангажоване војне јединице и тимови на терену (на пример, за Ирак или Авганистан). Налази се у САД, чине га стручњаци у различитим дисциплинама друштвених наука и ради 24 сата седам дана у недељи.

Мрежа предметних стручњака обезбеђује додатна и дубља истраживања, по потреби. У њу су укључени експерти који се ангажују по позиву.

Тим за развој програма чини особље система и други, попут представника Владе, трустова мозга и универзитета. Задатак тог тима је да сагледа способности система, његову доктрину и процедуре које су у употреби, да их критички преиспитају и унапређује. Тим даје годишњу оцену свих елемената система.

У средишту интересовања антрополога ангажованих у свим структурама које чине *HTS* јесте начин на који друштвене заједнице доносе одлуке и формирају ставове. Пошто схватају друштвени контекст, они могу релативно поуздано да предвиде реакцију становништва на конкретне активности оружаних снага. Уочавајући потребе и очекивања локалног становништва, процењују које ће активности допринети повећању поверења локалног становништва према војним снагама, наравно у границама могућег.¹⁶ На основу тога, антрополози омогућавају командантима и командирима да војне активности виде очима локалног становништва. Едукацијом војника они помажу у отклањању оних сукоба који настају као последица неразумевања или непоштовања локалних обичаја. То се показало као посебно важно у асиметричним сукобима, у којима Сједињене Државе, из више разлога, ограничавају слободу властитог деловања у сукобу, док се друга страна бори свим средствима. До сада је наведени систем примењен у Ираку и Авганистану, а према речима Стива Фондакара, Пацифичка и Афричка команда Оружаних снага САД училе су интерес за његову примену.¹⁷

Таква примена антропологије није наишла на опште одобравање стручне јавности у САД. Сарадња са Владиним службама је традиционална линија подела за антропологе у тој земљи. Још 1919. године Франц Боас је јавно осудио четворицу колега зато што су теренска истраживања користили као параван за обавештајне активности, чиме су издали науку и угрозили кредибилитет антрополошких истраживања. Због тог иступа, Боас је уклоњен из савета Америчке антрополошке асоцијације и из Националног савета за истраживања, са образложењем да је злоупотребио професионалну позицију за постизање политичких циљева, те да су његове оптужбе угрозиле могућност других антрополога да спроводе теренска истраживања.

Почетком педесетих година 20. века Америчка антрополошка асоцијација помогла је Цији да формира базу података о стручности чланова тог професионалног удружења антрополога. Ипак, ангажовање антрополога у Кореји, Вијетнаму и Латинској Америци изазвало је бурна спорења у стручној јавности. Неслагања су кулминирала на годишњој седници Америчке антрополошке асоцијације на којој је Маргарет Мид покушавала да избегне оптужбе на рачун примењеног рада у служби државе.

¹⁶ У једној области у Авганистану талибани су често нападали америчке снаге. Таква ситуација је трајала пет година, без обзира на мере које су предузимане да се напади спрече. Један од антрополога ангажованих у Авганистану приметил је да у тој области живи велики број сиромашних удовица. Доводећи у везу сиромаштво старијих жена са одлуком њихових синова да се, ради материјалне користи, придруже побуњеницима, предложила је да се покрене програм за обуку и запошљавање удовица. Био је то један од првих успеха *HTT* у Авганистану. У другој области антрополози су учили да талибани покушавају да искористе поделе међу Задранима, припадницима једног од најзначајнијих племена на југоистоку Авганистана, како би овладали том облашћу. Антрополози су саветовали посредовање међу вођама завађених фракција. Преговори су успешно окончани договором да америчка страна помогне изградњу школе, потребне свој деци у заједници. Пуковник Мартин Швајцер, командант 82. ваздушно-десантне дивизије, која је сарађивала са антрополозима, изјавио је да је број борбених операција умањен за 60 % од доласка антрополога у његову јединицу. [23]

¹⁷ *BBC News*, 16. октобар 2007.

Њен извештај је одбачен, а усвојен је документ под називом „Принципи професионалне одговорности“. Њиме је прописана одговорност антрополога према онима које проучавају и забрањено тајно пружање података некој од заинтересованих страна. Делатност којом се баве антрополози ни у ком случају не сме да нанесе штету испитаницима, који морају свесно да прихвате учешће у истраживању.¹⁸ Требало је да тај документ буде *credo* свих чланова Асоцијације. „Временом је строгост ових принципа ублажена прописивањем да антрополози нису обавезни да прослеђују извештаје Владиным службеницима, осим ако се појединачно и експлицитно нису сложили с тим“. [20] Дејвид Прајс иронично коментарише да „антрополози не морају да буду шпијуни, осим ако то не желе или ако на то нису обавезани уговором“. [20]

Ни *HTS* није прошао без оштрих расправа. У септембру 2007, група научника оформила је мрежу заинтересованих антрополога која је направила пројекат о „одбијању учешћа у гушењу побуне“. Дејвид Прајс, један од њених оснивача, упозорава: „Ми нисмо обавезно против сарадње са војском, али смо против свега што служи борби против устаника и што представља кршење деонтолошких норми истраживања. Захтевам од наших колега да изјаве како неће користити антропологију за тај циљ“. [21] Више од 650 антрополога потписало је изјаву којом одбацују *HTS* јер сматрају да нема доказа о његовој ефикасности, да представља „бацање пара“ пореских обвезника, да се коси са етичким принципима антропологије и других друштвених правила и да је опасан (двоје антрополога изгубило је живот у Авганистану, а један у Ираку). [24]

У октобру 2007. Извршни савет Америчке антрополошке асоцијације усвојио је декларацију којом се не забрањује учешће у *HTS*, али се препоручује антрополозима да не учествују у кршењу кодекса своје професије. Следећег месеца, на скупштини Асоцијације противници и браниоци *HTS* повели су жестоку расправу, у току које су заступници сарадње са војском покушавали да свој рад прикажу као спасоносан, док су критичари настојали да им укажу на наивност таквог става.

Они који нису спремни да прихвате учешће у *HTS* изразили су забринутост за кредибилитет антропологије и бојазан да ће сви антрополози бити окарактерисани као нека врста обавештајца која прикупља информације на терену за потребе оружаних снага. Неки тврде да *HTS* милитаризује антропологију, а програм називају „најамничком антропологијом“. С друге стране, антрополози који су укључени у *HTS* тврде да њихова истраживања не угрожавају антропологију јер се антрополози на терену не баве обавештајним радом нити проналажењем, одређивањем или обележавањем циљева. Напротив, они се боре против неразумевања различитих култура и за успостављање међусобног поверења између америчких војника и становништва земља у којима су они ангажовани. Дејвид Мацуда, један од антрополога који су приступили *HTS*, наводи да је њихов циљ да од непријатеља начине пријатеље. Монтгомери Мекфејт, која сматра да војска мало издваја за истраживања у области друштвених наука, мада би такво истраживање могло да буде од пресуд-

¹⁸ У тексту Принципа, између осталог, пише: „У истраживању, антрополог је превасходно одговоран онима које проучава. У случају конфликта интереса, они морају да буду на првом месту. Антрополози морају да учине све што је у њиховој моћи да заштите физичко, социјално и психолошко благостање оних које проучавају, као и да уважавају њихов дигнитет и приватност... спонзорима не би требало подносити извештаје који нису доступни читавој јавности и, тамо где су практично употребљиви, проучаваној популацији... Антрополози не би требало да једнима тајно прослеђују резултате, док их другима ускрађују...“ [20]

ног значаја за успех војних операција, и која је у мају 2007. године представила план за остваривање пројекта *HTS*, истиче да је њихов циљ да помогну војсци да стиша конфликте, уместо да их разбукти. Зато, према њеном мишљењу, *HTS* не милитаризује антропологију, већ антропологизује војску. [21]

У интервјуу који је дала америчком националном радију 2002. године, Ана Симонс је поједностављено, али не без прагматизма, сажела битне разлоге због којих антрополози треба да се укључе у војне програме: „Овде је кључно питање шта имамо да понудимо људима који треба да иду на Филипине, у Грузију, у Јемен, у Афганистан, у Ирак, и куд год, да би им помогли да разумеју на шта ће наићи на терену. Што наши момци буду боље припремљени, мање ће жртава бити на свим странама. Ствар је у томе да смо у рату против тероризма и да се суштински боримо против људи који желе да униште Сједињене Државе. Ако антрополози желе да држе главе у песку и да не помогну, од кога ће онда војска, CIA и друге агенције затражити информације?“ [20]

Дејвид Прајс, насупрот томе, каже: „Као грађани и чланови професионалних асоцијација, антрополози морају да надгледају и говоре против директних и индиректних претњи које садашњи рат доноси разним народима широм света. (...) Мо- рамо пажљиво изабрати начине употребе антропологије у актуелном рату, пошто се чини да ће бити кориштена на овај или онај начин. Можемо да помогнемо откривању сложености која се налази иза поједностављене слике и да деегзотизујемо оне који су маргинализовани као нецивилизовани или реакционарни...“ [20]

Спорења америчких антрополога у вези са војним програмима у којима неки од њих учествују, док им се други противе, нису завршена. Да користи (у циљно-рационалном смислу) од сарадње антрополога и војске нема, не би било ни сарадње ни спора. У најбољем случају за противнике те сарадње, она би могла да буде несвесно-индиректна. Од пресудне важности за савремену антропологију јесте да њени посленици не пређу границу иза које наука о човеку постаје наука против (других и/или другачијих) људи.

Закључак

У стварности је одавно побијено становиште да је антропологија апсолутно изван политике и оружаних сукоба. Знања о човеку, његовој култури, раду, обичајима, идејама и друштву које ствара и у коме живи, дакле, о свему чиме се бави антропологија, користила су се у политичке сврхе (и логика рата је у политичкој сфери) још у време древних источњачких деспотија. Од Медије и Персије Ахеменида, хеленске државе и Римског царства, преко нововековних колонијалних империја, до савременог света, примена тих знања имала је често пресудан значај за зарађене стране. С друге стране, нико није спреман јавно да заступа становиште да је (зло)употреба антропологије сваке врсте унапред оправдана, што значи да се признају, макар декларативно, границе које утврђује етика.

Поседовање основних антрополошких знања има велику важност приликом упућивања снага у мировне мисије у удаљене земље. Ономе ко искрено жели да подржи мировне напоре свакако није стало да због непознавања локалних обичаја испровоцира сукоб. Дела насиља која чине појединци могу да буду повод масовног насиља.

Колективно насиље често је последица „стрмоглавог инцидента“, који није нимало случајан и претходи му тачно одређени след радњи. [25] Тај инцидент, мада може да буде тривијалан, велики број људи доживљава као очигледну неправду, због чега прераста у нереди и насиље. Он је искра која пали буре барута. Захваљујући особи-ни да привлачи људе, насиље има потенцијал да се развија од акта агресивности по-јединца до вида друштвене активности. На тај начин оно чини помак од интерперсо-налног до колективног, а понекад и до макросоцијалног нивоа. Досежући макросоци-јални ниво, насиље је често пресудно утицало на ток историје људског друштва.

Са етичког аспекта, нема ничег спорног у антрополошким истраживањима која до-приносе побољшању квалитета живота војника. Међутим, када се од антрополога зах-тева да спроведе истраживање над испитаницима које његова држава (послодавац) сматра непријатељима, намећу се многа питања (да ли ће истраживање утицати на могућност других антрополога да спроведе истраживања на терену? да ли ће угрозити животе научника на терену? хоће ли довести у питање кредибилитет саме антрополо-гије? како ће бити употребљени резултати истраживања? да ли ће се и како заштитити интереси испитаника? и слично). Та питања су потпуно релевантна за научнике зема-ља које су укључене у асиметричне сукобе и мултинационалне операције. У случају то-талног рата, поглед на те проблеме би се вероватно променио, као у време Другог светског рата. Државе би тада могле да упуте антрополозима речи Лава Троцког: „Мо-жда ви нисте заинтересовани за рат, али је рат заинтересован за вас“.

Мада крајности и претеривања често привуку и опчине људе, у њима нема плодно-них решења за конфликте који неопозиво постоје у свету који познајемо. У њима нема оног зрна горушице које, кад се посеје, буде мање од свих семена на земљи, а кад узра-сте, „пусти гране велике да могу у његову хладу и птице небеске боравити“ (Марко 4:32).

Без обзира на врсту оружаног сукоба у којем се евентуално примењује, антро-пологија на терену не сме да постане огранак обавештајних служби. Уколико може да допринесе бољем разумевању различитих култура, ненасилном превладавању конфликта, смањењу интензитета насиља или избегавању непотребних конфликт-них ситуација, њена употреба је оправдана.

Литература

1. Чупић, Ч.: *Политичка антропологија, хрестоматија*, ФПН, „Чигоја штампа“, Београд, 2002.
2. Голубовић, З.: *Антропологија у персоналистичком кључу*, „Гутембергова га-лаксија“, Београд–Ваљево, 1997.
3. Шмит, К.: *Норма и одлука, Карл Шмит и његови критичари*, „Филип Ви-шњић“, Београд, 2001.
4. Потезица, О.: *Древна Персија*, „Филип Вишњић“, Београд, 2007.
5. Монтескје, Ш.: *Разматрања о узроцима величине Римљана и њихове пропа-сти*, „Утопија“, Београд, 2004.
6. Кајтез, И.: „Римска империја – снага и моћ њеног оружја“, *Војно дело*, 1/2007, ВИЗ, Београд, 2007, стр. 114.
7. Вергилије: *Енеида*, „Бард-Фин“, Београд, 2006.

8. Бартз, К.: *Енглеска осваја Индију*, „Еос“, Београд, 1937.
9. *Тајанствени континенти*, „Вук Караџић“, Београд, 1979.
10. *Нови свет*, Вук Караџић, Београд, 1979.
11. Luxardo Н.: *Француска Револуција*, „Младинска књига“, Љубљана–Загреб, 1989.
12. Лефевр, Ж., Путас, Ш., Бомон, М.: *Историја француске*, књига друга, „Просвета“, Београд, 1961.
13. Ришо, А.: „У служби колонизатора“, *Le Monde diplomatique*, НИН, издање на српском језику, бр. 29, март 2008, стр. 5.
14. Ojala, J.: *The Peninsular Marshal, Suchet*, in: *David Chandler, Napoleon's Marshals*, Cassell, London, 2000, pp 490–503.
15. Doctrine, no 12, CDEF, Paris, 2007, pp 75–97.
16. Де Гол, Ш.: *Ратни мемоари, Позив (1940–1942)*, „Просвета“, Београд, 1968.
17. Harrison, C.: *France and Islam in West Africa, 1860–1960*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1988.
18. Макијавели, Н.: *Владалац*, „Дерета“, Београд, 2005.
19. Gershovich, M.: „Collaboration and „Patification“: French Conquest, Moroccan Combatants and the Transformation“, *Comparative Studies of South Asia, Africa and Middle East*, 24, Durham, 2004/1, p. 139.
20. Рибих В.: „Амерички антрополози у рату“, у: *Антропологија 3* (2007), Центар за етнолошка и антрополошка истраживања Филозофског факултета Универзитета у Београду, 2007, стр. 40–48.
21. Бимен. В.: „Антропологија као оружје у рату“, *Le Monde diplomatique*, НИН, издање на српском језику, бр. 29, март 2008, стр. 4.
22. <http://humanterrainssystem.army.mil/Default.aspx> (22. 10. 2011)
23. Rhode, D.: „Army Enlists Anthropology in War Zones“, *The New York Times*, 5 October 2007.
24. <http://sites.google.com/site/concernedanthropologists> (22. 10. 2011)
25. Тох, Х.: *Насилници*, „Просвета“, Београд, 1978.

ПЛАНИРАЊЕ ЉУДСКИХ РЕСУРСА ЗАСНОВАНО НА СПОСОБНОСТИМА

Милан С. Канкараш

Министарство одбране Републике Србије,
Управа за стратегијско планирање

Због динамичне промене услова у којима функционише Војска Србије неопходно је да се одговорно и квалитетно предвиде запослени који ће бити потребни организацији у одређеном периоду, знања, вештине и друге способности које ће им бити потребне за остваривање циљева и временски период у којем ће бити потребно да се замене или отпусте одређени запослени припадници. Једном дефинисане вредности у релативно кратком временском периоду постају превазиђене и неупотребљиве, а знања, вештине и друге способности људских ресурса – недовољне или непотребне. Промена вредности условљава и нова знања, вештине и способности, што доводи до раскорака између стања људских ресурса у организацији и потребних оперативних способности за остваривање постављених циљева.

Анализом раскорака између стања људских ресурса и оперативних способности Војске утврђује се одступање тренутног стања од очекиваног стања, а отклањањем утврђених недостатака тај раскорак се превазилази, тј. доводе се у равнотежу могућности и очекивања. Планирање људских ресурса, засновано на потребним способности, један је од предуслова за отклањање несклада између могућности и очекивања.

Кључне речи: *планирање, људски ресурси, стање, способности.*

Увод

Савремене организације функционишу и остварују своју делатност у различитим политичким, економским, безбедносним, социјалним, демографским и другим условима. Међутим, због динамичних промена услова функционисања, организацији се постављају нови и сложенији захтеви, па једном дефинисане вредности у релативно кратком временском периоду постају превазиђене и неупотребљиве. Наведене промене утицале су да људи постану најзначајнији ресурс савремене организације и основни чинилац способности и организационе успешности. Будући да су људски ресурси основни чиниоци способности и организационе успешности, брига о њима један је од тежишних задатака менаџмента организације, која се реализује кроз функцију менаџмента људских ресурса.

Менаџмент људских ресурса представља теоријско-научну и наставну дисциплину, нову пословну филозофију и скуп управљачких мера и активности које у процесу анали-

зе посла, планирања, регрутовања, селекције, социјализације, обуке и усавршавања, оцењивања радне успешности, награђивања и мотивисања, заштите здравља и безбедности запослених и примењивања радноправних прописа предузима менаџмент организације ради обезбеђивања квалитетних људских ресурса и њиховог адекватног оспособљавања и мотивисања за постизање очекиваних резултата и остваривање организационих и индивидуалних циљева и интереса.¹ За остваривање организационих циљева потребни су квалификовани, адекватно награђени и потпуно задовољни запослени у организацији, што се постиже реализовањем активности менаџмента људских ресурса. Промена услова у којима функционишу савремене организације чини неопходним предвиђање запослених који ће бити потребни организацији у одређеном периоду, знања, вештина и других способности које ће им бити потребне за остваривање циљева и временског периода у којем ће бити потребно да се замене или отпусте одређени запослени. Како је основна улога менаџмента људских ресурса да усаглашава број и структуру људских ресурса са планираним обимом и структуром послова организације, треба пратити стање људских ресурса у организацији, тренутно стање упоређивати с потребним способностима, утврђивати разлике и планирати и предузимати корективне мере.

Потребне способности Војске Србије (у даљем тексту Војска) за извршавање наменских задатака, као и елементи, садржај и стандарди за оцену стања и оперативних и функционалних способности, прописане су *Правилником о елементима, садржају и стандардима за оцену стања и оперативних и функционалних способности*. Стање команди, јединица и установа Војске анализира се и оцењује два пута годишње² по следећим елементима: људство, опрема, ресурси и обученост. Елемент људство оцењује стање људских ресурса и обезбеђује податке о њиховом квантитету, квалитету, психофизичкој спремности и морално-психолошкој припремљености. Познавање стања људских ресурса значајно је за оцењивање оперативних и функционалних способности, сагледавање одступања у односу на потребне способности и планирање и предузимање мера за унапређење способности.

Анализа раскорака између стања људских ресурса и оперативних способности омогућава утврђивање листе активности које је неопходно да би се затечено стање могло усагласити са жељеним стањем. Планирање људских ресурса, засновано на потребним оперативним способностима, омогућава отклањање несклада и остваривање предвиђених циљева.

Процес планирања људских ресурса

У најопштијем смислу, у процесу планирања се изналазе оптимална решења за остваривање постављеног циља без обзира на делатност организације. Будући да су запослени носиоци знања, вештина и способности потребних за остваривање организационих циљева и интереса, планирањем људских ресурса одређују се људски ресурси који су потребни организацији за остваривање тих циљева, тј. планирање је процес у којем се планирају људски ресурси и прави стратегија за њихово обезбеђивање.

¹ Р. Лојић, Ж. Кулић, *Менаџмент људских ресурса*, ВИЗ, Београд, 2009, стр. 19.

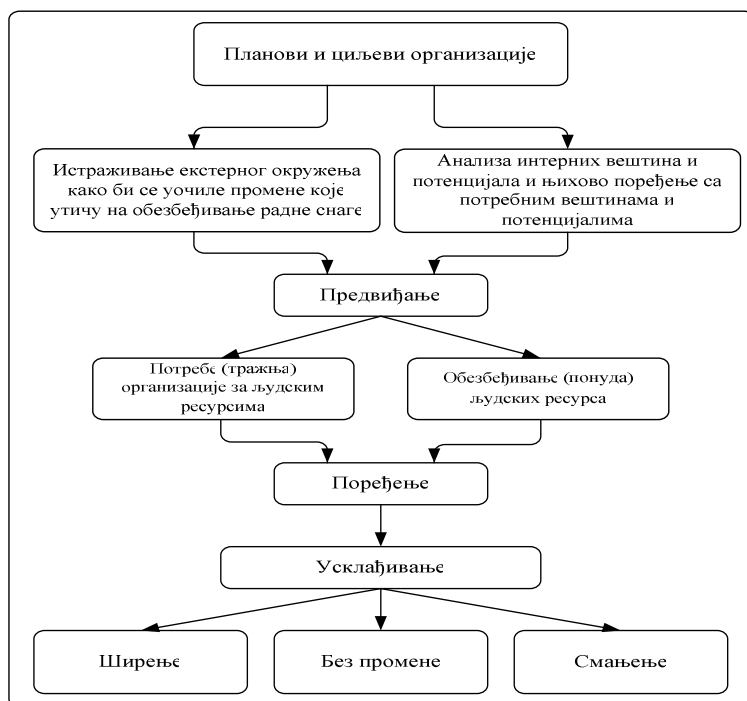
² *Правилник о елементима, садржају и стандардима за оцену стања и оперативних и функционалних способности Војске Србије*, Управа за оперативне послове (Ј-3) ГШ ВС, Београд, 2011, стр. 21.

Планирањем људских ресурса предвиђају се:³

- људски ресурси који ће бити потребни организацији у планираном периоду;
- знања, способности и вештине који су потребни тим људским ресурсима;
- временски интервали у којима одређени људских ресурси треба да се обезбеде, односно отпусте.

Процес планирања људских ресурса мора бити усклађен са циљевима организације и визијом њеног руководства. Активности које се у том процесу спроводе такође морају да буду усклађене са циљевима и визијом, а њихов квалитет зависи од степена извесности предвиђања промена у окружењу. Процес планирања људских ресурса (слика 1) одвија се кроз шест фаза:⁴

- анализу екстерних фактора,
- анализу интерних фактора,
- предвиђање понуде и тражње људских ресурса,
- усклађивање понуде и тражње људских ресурса,
- реализацију плана људских ресурса,
- праћење, евалуацију и кориговање плана људских ресурса.



Слика 1 – Фазе у процесу планирања људских ресурса
(извор: Р. Лојић, Ж. Кулић, *Менаџмент људских ресурса*, ВИЗ, Београд 2009, стр. 59)

³ Р. Лојић, Ж. Кулић, *исто*, стр. 55.

⁴ *Исто*, стр. 58 и 59.

Тржиште рада је јединствено за све послодавце, а једно од мерила ефективности организације јесте њена способност да обезбеди и сачува кадрове који су дефицитарни на тржишту рада. На то утичу бројни фактори, како екстерне, тако и интерне природе. Фактори екстерне природе, који имају највећи утицај на процес планирања људских ресурса, јесу:⁵

- *састав радне снаге*, који се мења у погледу квалификација, знања, способности, вештина, година живота, етничке припадности и слично, док је у *структури* запослених све више жена, припадника мањинских заједница, особа са инвалидитетом, хонорарних радника, запослених на одређено време и ангажованих по основу рада ван радног односа;

- *активности владе и парламента*, које утичу на обезбеђивање запослених тако што нормативно и законски уређују запошљавање, радне односе, социјалну политику и друга питања из области људских ресурса;

- *економски фактори*, који се испољавају кроз пореску политику, инфлацију, економски раст и слично, што утиче на одлуке које се односе на запошљавање, отпуштање с посла, прековремени рад итд.;

- *миграције радне снаге*, које могу да буду двојаке – унутрашње (сеобе из села у градове) и на међународном плану (из неразвијених у развијеније делове света), што утиче на могућности већег или мањег избора квалитетних запослених;

- *тржишна конкуренција*, која постаје све израженија, па се приликом планирања људских ресурса тај фактор не сме игнорисати, већ треба озбиљно планирати мере за смањење утицаја тржишне конкуренције, односно како да се одговори на те изазове.

Анализа интерних фактора, једна од кључних активности у процесу планирања људских ресурса, реализује се анализирањем:⁶

- *постојећих послова*, тј. послова који се обављају у организацији (број извршилаца за сваки посао, односи надређености и подређености, важност сваког посла, послови који су неопходни за остваривање развоја организације и карактеристике послова који ће бити актуелни у будућности);

- *потенцијала запослених*, тј. анализом информација о годинама живота запослених, дужини стажа и времену проведеном на постојећем послу; напредовању у каријери; особинама; систему образовања и стручном усавршавању; мобилности и географским преференцијама и способностима, интересовању и животним ставовима запослених).

На основу резултата анализа предвиђа се понуда и тражња људских ресурса у складу са развојном стратегијом организације. Будући да је предвиђање праћено низом непознатих, том активношћу би требало да се баве компетентни стручњаци уз примену различитих метода, које се могу поделити у две основне групе: квалитативне (субјективне) и квантитативне (математичке) методе.⁷

На питање колико ће запослених и којих професија бити потребно организацији у планском периоду за остварење планираних организационих циљева треба да се

⁵ Исто, 60 и 61.

⁶ Исто, стр. 61 и 62.

⁷ Б. Богићевић-Миликић, *Менаџмент људских ресурса*, ЦИД Економског факултета у Београду, Београд, 2006, стр. 70.

одговори предвиђањем тражње. Од квалитативних метода, за то се најчешће користе следеће три методе:⁸

– *Предвиђање одоздо нагоре* је метода помоћу које организационе јединице предвиђају будуће потребе за људским ресурсима у складу са инструкцијама службе за људске ресурсе и плановима. На нивоу организације, тражња за људским ресурсима добија се простим сабирањем потреба свих организационих јединица. Пре тога треба ревидирати појединачне прогнозе, јер су многи руководиоци склони да искажу нереалне потребе. Ревидирање планова може да обави организациона јединица за људске ресурсе или виши ниво руководства.

– *Предвиђање одозго надоле* метода је у којој основну улогу има виши ниво руководства. Најпре се усвајају будућа стратегија, циљеви и планови развоја организације и њихов утицај на потребу за људским ресурсима. Израђује се најчешће оптимистички и песимистички сценарио, а затим се они оптимизују и бира реални сценарио и реално планира тражња људских ресурса.

– *Делфи техника* је структурирана итеративна субјективна метода која се заснива на експертским предвиђањима и постизању сагласности групе у погледу предвиђене тражње. Да би се спровела та метода није потребно физичко присуство експерата на једном месту, већ им се доставља упитник у којем се захтева да предвиде тражњу и образложе своје мишљење. У другом кораку се обрађују упитници и обрађени збирни резултат се доставља експертима са захтевом да поново предвиде тражњу. Такав поступак се понавља до постизања сагласности експерата.

Квантитативне или математичке методе могу, условно, да се поделе у две групе: једноставне и сложене методе.⁹ У једноставне методе се сврставају:

– *Рацио продуктивности*, који представља просечан годишњи број јединица производње по раднику који је директно укључен у производњу. Примена те методе у планирању људских ресурса у непроизводним организацијама је отежана, али је могућа. Потребно је прво да се дефинише „јединица производње“, а затим „радника директно укљученог у производњу“. На пример, у Војсци „јединица производње“ може да буде број оспособљених војника, а „радник директно укључен у производњу“ – непосредни извођач обуке. Ако је у том случају рацио продуктивности непосредног извођача обуке 120 војника годишње, а потребе система одбране су 7.200 оспособљених војника, онда је Војсци потребно 60 непосредних извођача обуке. У зависности од намене јединица, команди и установа Војске, „јединице производње“ и „радници директно укључени у производњу“ могу различито да се одреде. Међутим, рацио продуктивности је заснован на претпоставци да се број радника линеарно повећава с повећавањем обима посла, што веома често није тачно.

– *Рацио директне у односу на индиректну запосленост* користи се за израчунавање броја индиректних запослених. На пример, ако се у наведеном случају Војске претпостави да је за свака три непосредна извођача обуке потребан по један надзорник (командир), за 60 непосредних извођача обуке биће потребно 20 командира, односно индиректних радника. Даље се рачуна број потребних административних радника и слично.

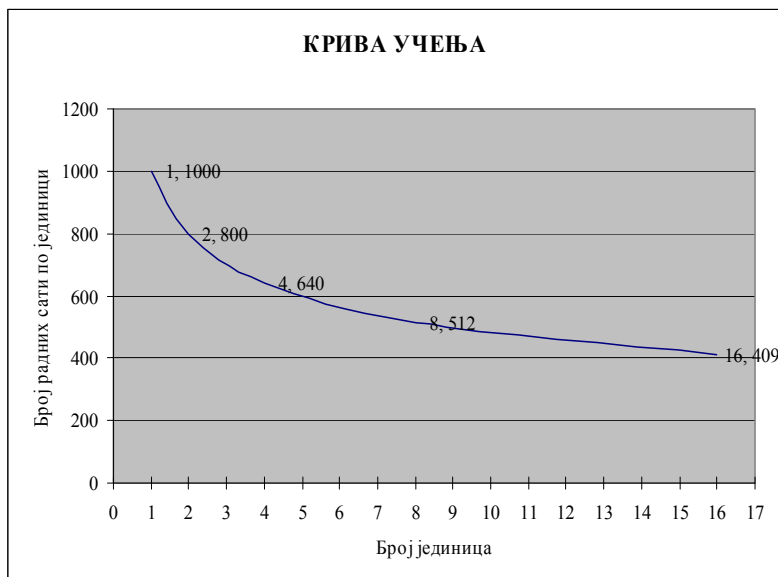
– *Крива учења* показује да се рацио продуктивности мења са стицањем искуства, што значи да се повећава број јединица производње у истом временском периоду. То повећа-

⁸ Исто, стр. 71 и 72.

⁹ Исто, стр. 72–74.

ње се јавља као резултат специјализације радника и повећања способности, што значи да се временом, са искуством, рацио продуктивности повећава, односно да треба смањивати број радника. За примену криве учења треба прво израчунати индекс прогреса.

– *Индекс прогреса* је проценат учења који се појављује сваки пут када се резултат дуплира. На пример, индекс прогреса између 80 и 90% показује да се сваки пут када се резултат дуплира у односу на почетну фазу број потребних часова рада смањује на 80–90% броја часова који су били потребни у почетној фази.



Слика 2 – Крива учења са индексом прогреса од 80%
(извор: Б. Богићевић-Миликић, *Менаџмент људских ресурса*,
ЦИД Економског факултета, Београд 2006, стр. 73)

За сложене математичке методе неопходно је више предзнања из математике, посебно из статистике, али се добија комплетнија слика о потребама за људским ресурсима. Од сложених математичких метода могу да се издвоје:

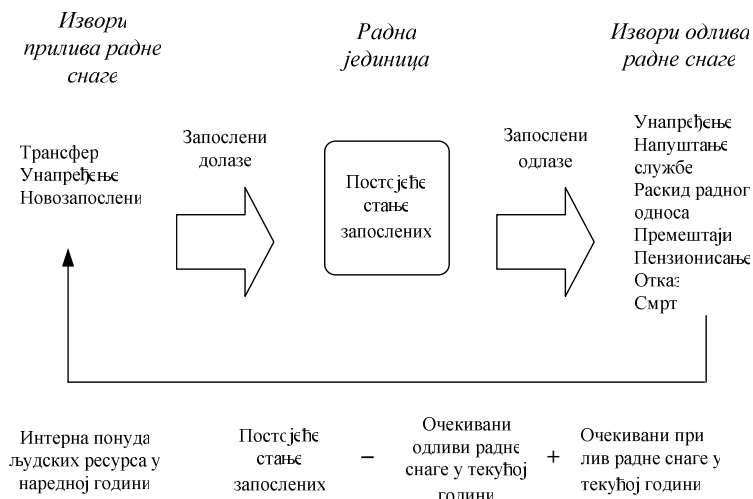
– *Вишеструка регресија*, под којом се подразумева да се тражња људских ресурса предвиђа на основу већег броја фактора за које се верује да на њу утичу, односно да су у корелацији са тражњом. Да би се применила та метода потребно је да се задовоље следећи предуслови: да постоји солидна база података која омогућава извођење стабилних регресионих једначина; да постоји значајна корелација између нивоа запослености и укључених фактора и да се не предвиђа значајна промена у продуктивности или производима/услугама.

– *Линеарно програмирање*, које се користи за одређивање оптималног нивоа запослености на основу дефинисаног скупа претпоставки или ограничења. Могућа ограничења су: буџет, минималан и максималан однос између различитих типова послова, минимални и максимални пословни резултат и слично.

Све методе имају и предности и недостатке, што наводи на закључак да није дан резултат није апсолутно тачан и непроменљив. Стога проблем треба сагледати из више углова, односно треба применити више различитих метода како би се дошло до оптималног решења.

Међутим, и поред бројних математичких метода, субјективне процене су и даље основне претпоставке предвиђања и представљају улазне податке како за математичке моделе, тако и за симулације и даљу информатичку подршку. Предвиђање тражње људских ресурса обавља се за краткорочни, средњорочни и дугорочни период. Најчешће се предвиђа за краткорочни период, тј. за период до једне године, чиме се обезбеђују најбоље процене организационих потреба за људским ресурсима.

Предвиђање тражње, односно потребе за људским ресурсима, представља један део предвиђања. Други део чини предвиђање понуде, односно будуће расположивости људских ресурса и могућности њиховог регрутовања из интерних и екстерних извора. Предвиђање понуде људских ресурса из екстерних извора може обављати се на основу: миграције радне снаге, структуре радне снаге, очекиваног прилива квалификоване радне снаге, очекиваних економских кретања, очекиваног технолошког развоја, очекиваних промена законских и других прописа, активности конкуренције и слично. За разлику од предвиђања понуде људских ресурса из екстерних извора, предвиђање из интерних извора је лакше и прецизније, и под њим се углавном подразумева примена методе „анализе редоследа“¹⁰ (слика 3). Помоћу те методе предвиђају се могуће промене броја и састава запослених, прилив и одлив запослених и могућност њиховог правовременог обезбеђивања. Приликом процене, у обзир се морају узети програми оспособљавања и усавршавања, унапређивања и премештаја, престанак уговора о раду (пензионисање, откази и слично), боловања (породиљска и теже повреде) и слично.



Слика 3 – Процена интерне понуде људских ресурса за одређену радну јединицу (извор: Р. Лојић, Ж. Кулић, *Менаџмент људских ресурса*, ВИЗ, Београд, 2009, стр. 65)

¹⁰ Р. Лојић, Ж. Кулић, *исто*, стр. 64–66.

За предвиђање понуде у широкој употреби је и Марковљев метод.¹¹ У основи, та метода представља матрицу вероватноћа кретања запослених која садржи вероватноће останка појединца у организацији на истом радном месту у предвиђеном временском периоду, његовог премештаја на друго радно место или напуштања организације. Када се вероватноће из матрице, за сваки од наведених случајева, помноже бројем запослених у организацији, на почетку године на сваком радном месту, може се израчунати очекивани број запослених на сваком радном месту на крају те године (слика 4). Дефинисање матрице вероватноћа треба да се заснива на подацима из више година, а не само једној години, како би се добили стабилнији резултати. Међутим, ако се подаци значајно разликују по годинама, Марковљев метод није погодан за предвиђање понуде људских ресурса и не треба га користити.

Матрица вероватноће кретања запослених					
Временски тренутак 2					
Временски тренутак 1	Посао „А“	Посао „Б“	Посао „В“	Посао „Г“	Израз
Посао „А“	0.70	0.10	0.05	0.00	0.15
Посао „Б“	0.15	0.60	0.05	0.10	0.10
Посао „В“	0.00	0.00	0.80	0.05	0.15
Посао „Г“	0.00	0.00	0.05	0.85	0.10

Матрица вероватноће кретања запослених примењена на појединца						
	Иницијални број запослених	Посао „А“	Посао „Б“	Посао „В“	Посао „Г“	Израз
Посао „А“	62	43	6	3	0	9
Посао „Б“	75	11	45	4	8	8
Посао „В“	50	0	0	40	3	8
Посао „Г“	45	0	0	2	38	5
Предвиђен број запослених на крају године		55	51	49	48	29

Слика 4 – Пример Марковљеве анализе
(извор: Б. Богичевић-Миликић, Менаџмент људских ресурса, стр. 76)

¹¹ Б. Богичевић-Миликић, исто, стр. 74–76.

Тражња се, у суштини, мери бројем и потенцијалима људи који ће организацији вероватно бити потребни, а понуда – бројем и компетенцијама људи који ће организацији вероватно бити на располагању. На основу података добијених предвиђањем понуде и тражње анализира се њихов однос ради утврђивања њихове уравнотежености.

Неравнотежа понуде и тражње, уопштено, може да има само два исхода: суфицит људских ресурса (понуда већа од предвиђене тражње у планском периоду) и дефицит људских ресурса (понуда мања од предвиђене тражње у планском периоду). Наравно, могуће су различите варијанте неуравнотежености, на пример: генерална равнотежа понуде и тражње, али суфицит једних, а дефицит других професија. Међутим, без обзира на варијанте, у било ком случају неравнотеже треба изјавити програме за решавање суфицита или дефицита.¹²

Ако се предвиђа суфицит људских ресурса, организација мора правовремено да реагује ради рационалног коришћења постојећих ресурса и развија програме којима се предвиђају:

- обезбеђивање стимулација за ранији одлазак у пензију;
- непопуњавање радних места запослених који одлазе из организације;
- трансфер или редизајнирање радних места са вишковима запослених;
- коришћење вишка времена за обуку и одржавање опреме;
- смањење зарада и других примања;
- смањење броја радних сати;
- отказивање уговора о раду и слично.

У случају дефицита људских ресурса треба надоместити недостатак попуне, што се постиже различитим мерама кроз програме за решавање дефицита:

- обезбеђивањем нових људи за рад са пуним радним временом и запошљавањем на неодређено време;
- нуђењем стимулација и других погодности за неодлазак у пензију;
- запошљавањем пензионера за рад са половином пуног радног времена;
- смањивањем процента запослених који одлазе у пензију;
- организовањем прековременог рада;
- запошљавањем нових радника за рад на одређено време;
- уступањем дела послова другим организацијама;
- преквалификацијом и доквалификацијом запослених;
- премештањем запослених на дефицитарније послове и слично.

Након извршених анализа екстерног и интерног окружења, предвиђања понуде и тражње људских ресурса и њиховог усклађивања, организација има довољно информација потребних за реализацију плана људских ресурса. Планови се обично ослањају на резултате предвиђања понуде и тражње људских ресурса, најчешће се доносе на годишњем нивоу и са флексибилним садржајем, и углавном се обухватају следећа питања:¹³

- обезбеђивање људских ресурса из интерних и екстерних извора;

¹² Р. Лојић, Ж. Кулић, *исто*, стр. 66–68.

¹³ *Исто*, 68–74.

– флексибилност запослених (оспособљавање запослених за обављање различитих послова), чиме се постиже: већа флексибилност организације у оперативном смислу, боља искоришћеност потенцијала запослених, смањење трошкова пословања, повећавање продуктивности рада и слично;

– задржавање запослених са специфичним и дефицитарним професијама, али и квалитетних и проверених запослених;

– смањење броја запослених у случају вишка запослених без обзира на разлоге (нове технологије, организационе промене, смањење обима посла и слично).

Без обзира на број прикупљених података, квалитет анализа, предвиђања и израђеног плана, грешке у планирању су неминовне, а тиме и измена плана. У току примењивања планова људских ресурса треба пратити реализацију активности, уочавати евентуална одступања, односно промену услова у којима се планови примењују, и мењати и допуњавати планове. Такође, потребно је да се сагледају узроци тих одступања и оцени реализација у квалитативном и квантитативном смислу.¹⁴

У квалитативном смислу, оцењује се употребна вредност планова људских ресурса кроз: степен примене планова од стране руководства свих нивоа, обим сарадње између планера и нижих руководилаца у прикупљању података и стварно решавање уочених проблема кроз реализацију планова.

Под оценом квантитативне реализације планова подразумева се сагледавање одступања између:

– стварног нивоа запослености и предвиђене тражње људских ресурса у планском периоду;

– стварне продуктивности и предвиђене продуктивности у планском периоду;

– стварног кретања запослених унутар организације и њиховог предвиђеног кретања у планском периоду;

– стварно имплементираних програма за усаглашавање понуде и тражње људских ресурса и планом предвиђених програма;

– стварних резултата примењених програма и очекиваних резултата тих програма;

– стварних трошкова рада и примењених програма и буџета планираног за те намене;

Праћење и оцена реализације планова људских ресурса значајна је како за текуће планове и њихову измену, тако и за планирање људских ресурса у наредном планском периоду.

Стање људских ресурса и оперативне способности Војске

Стање команди, јединица и установа оцењује се према *Правилнику о елементима, садржају и стандардима за оцену стања и оперативних и функционалних способности Војске* (у даљем тексту Правилник), а на основу четири елемента:

¹⁴ Б. Богичевић-Миликић, *исто*, стр. 93.

људства, опреме, ресурса и обучености Подаци о квантитету и квалитету људских ресурса у командама, јединицама и установама Војске обезбеђују се оцењивањем стања по елементу људство на основу четири питања и одређеног броја параметара:

- 1) Распоживост људства (Љр) процењује се на основу три параметра:
 - процента додељеног људства,
 - процента људства који се може ангажовати у команди, јединици или установи,
 - процента попуне командних (руководећих) дужности.
- 2) Стручна способност људства (Љс) процењује се на основу четири параметра:
 - процента правилно постављеног људства у односу на прописану врсту и степен стручне оспособљености,
 - процента попуњености специјалностима од посебног значаја,
 - процента познавања енглеског језика,
 - процента ограничено способног људства.
- 3) Психофизичка способност људства (Љп) процењује се на основу четири параметра:
 - селекције и класификације,
 - процента заступљености неприлагођених облика понашања и психичких поремећаја људства,
 - процене степена психофизичке оптерећености људства,
 - процента људства које злоупотребљава алкохол и психоактивне супстанце.
- 4) Морално-психолошка припремљеност (Љм) процењује се на основу шест параметара:
 - регулисања финансијских и правних питања,
 - здравствено-медицинског третмана,
 - процене мотивације људства,
 - процене међуљудских односа,
 - културне делатности и развијања традиција,
 - остваривања слободе вероисповести.

Оцена стања команди, јединица и установа по питањима добија се аритметичком средином оцењених параметара (израз 1):

$$P_i = \frac{\sum parametara}{N} \quad [1]$$

P_i – оцена појединачног питања

N – укупан број параметара на основу којих се оцењује ниво питања.

Коначно стање људства исказује се оценом од 1 до 5, а одређује се на основу оцена добијених по питањима. Најнижа оцена питања је уједно и оцена стања по елементу људство.

Оперативне способности Војске представљају њену могућност, или њених делова, да у предвиђеном времену и под одређеним стандардима и условима остварује жељене оперативне ефекте комбинацијом снага, средстава и начина извршења задатака.¹⁵ Елементи оперативних способности су:

– *Способност командовања*, под којом се подразумева могућност ефикасног планирања, организовања, вођења и контроле операција Војске или њених делова ради остваривања постављених оперативних циљева, односно извршавања додељених мисија и задатака.

– *Способност правовремене расположивости снага*, тј. могућност Војске или њених делова да формирају и подрже довољне војне снаге у датом времену за реаговање, ради извођења операција, која је одређена бројном величином, структуром, нивоом готовости, нивоом напрезања и ефикасношћу процеса здруживања снага.

– *Способност размештаја и мобилности у зони операција*, под којом се подразумева могућност Војске или њених делова да у предвиђеном времену разместе снаге у зоне операција и изведу маневар снага у складу са циљевима операције.

– *Способност искоришћења информационог простора*, тј. могућност Војске, или њених делова, да прикупља, обрађује, користи и размењује податке о простору, времену и сопственим и противниковим снагама.

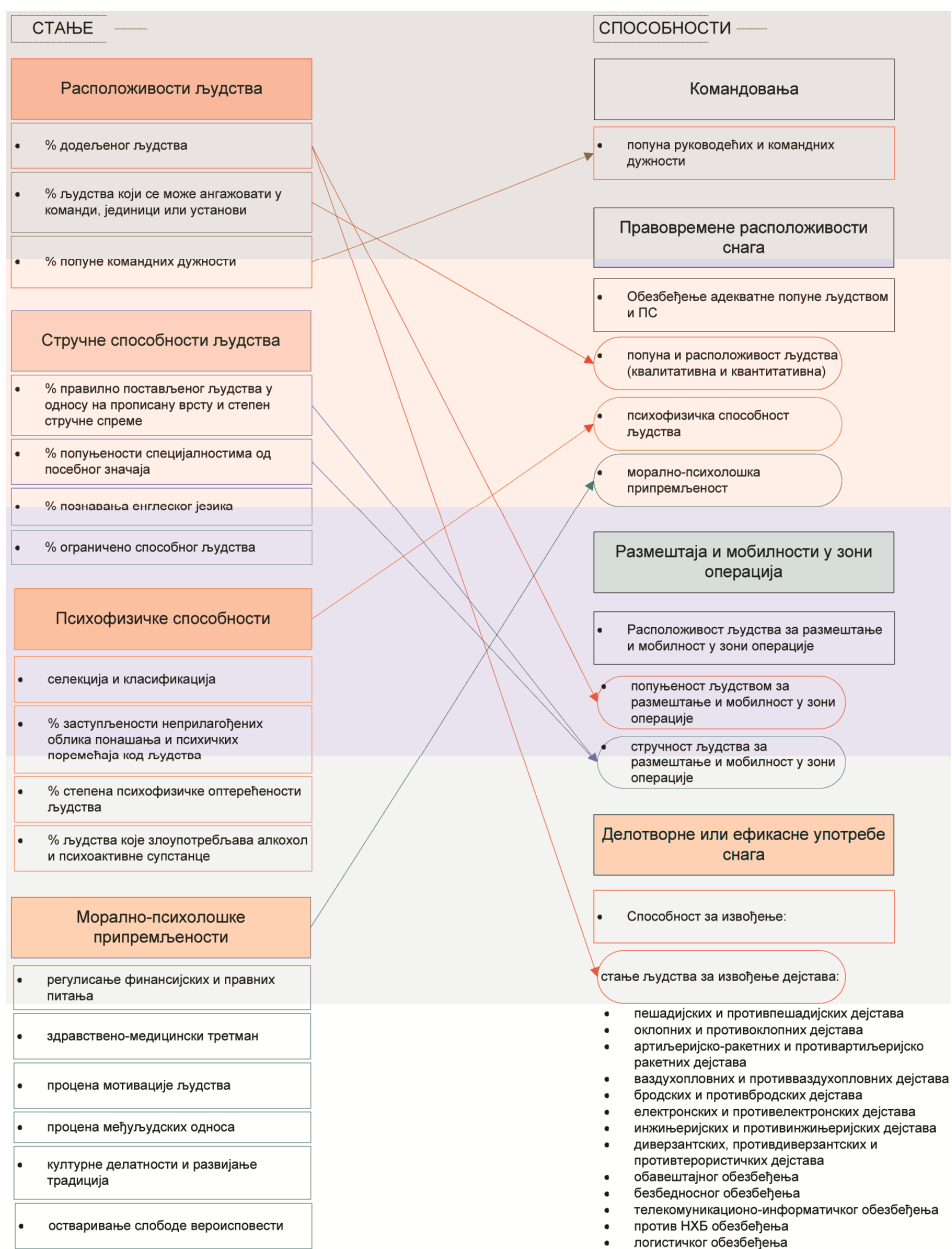
– *Способност делотворне или ефикасне употребе снага*, под којом се подразумева могућност Војске, или њених делова, да успешно изводи операције и постиже борбене и неборбене ефекте који су у функцији остваривања циљева операција.

– *Способност отпорности и заштите снага*, тј. могућност Војске, или њених делова, да умањује вероватноћу откривања властитих снага и да смањује и отклања ефекте дејства противничког наоружања.

– *Способност одрживости снага*, тј. могућност Војске, или њених делова, да у предвиђеном временском периоду, под одређеним условима и расположивим ресурсима, збрињава, одржава, снабдева и премешта људство и војну опрему ради обезбеђивања повољних услова за ефикасну употребу расположивих снага и средстава.

Да ли ће и у којој мери Војска развити наведене способности зависи, између осталог, и од стања људских ресурса. То значи да организација функције управљања људским ресурсима у Војсци треба, кроз процес планирања људских ресурса, да одреди људске ресурсе који ће бити потребни Војсци, односно који ће подржати развој оперативних способности. Стање људски ресурса не утиче на све елементе оперативних способности, а њихов међусобни однос и утицај приказани су на слици 5.

¹⁵ *Правилник о елементима, садржају и стандардима за оцену стања и оперативних и функционалних способности Војске Србије*, Управа за оперативне послове (Ј–3) ГШ ВС, Београд, 2011, стр. 1.



Слика 5 – Однос и утицај стања људских ресурса на елементе оперативних способности (прилагођено према Правилнику о елементима, садржају и стандардима за оцену стања и оперативних и функционалних способности Војске Србије)

Планирање људских ресурса на основу способности

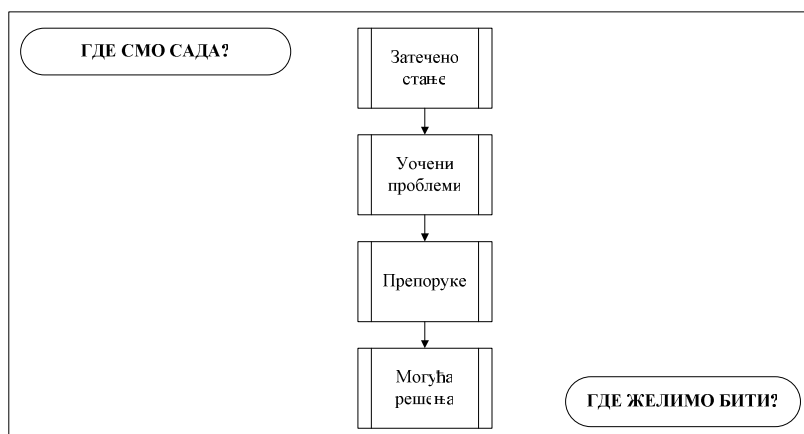
Захтевима за убрзаним реформама система одбране усложено је планирање људских ресурса у Војсци. У управљању људским ресурсима почетком 21. века јављали су се стални проблеми неуравнотежене понуде и тражње људских ресурса. Развијани су различити програми решавања суфицита и дефицита који углавном нису били усмерени на развој способности (суфицит је решаван линеарним смањивањем броја формацијских места и броја запослених). Међутим, приликом планирања људских ресурса потребно је уважити потребне способности Војске за обављање додељених мисија и задатака, јер од стања људских ресурса зависе и способности Војске.

Планирање људских ресурса засновано на потребним способностима започиње оценом стања људских ресурса (према питањима и параметрима за оцену елемента људства). У том процесу може се применити GAP анализа,¹⁶ која омогућава добијање одговора на два питања:

- Где смо сада?
- Где желимо да будемо?

Анализа се реализује кроз четири корака (слика 6):

- евидентирање затченог стања,
- уочавање проблема,
- дефинисање препорука,
- предлагање могућих решења.



Слика 6 – Реализовање GAP анализе
(прилагођено: <http://www.webteh.hr/usluge/pci-dss-implementacija/gap-analiza>)

У првом кораку прикупљају се релевантни подаци о тренутном стању људских ресурса на основу критеријума и стандарда дефинисаних у Правилнику. Подаци о стању људства су лако доступни, а засновани су на објективним показатељима, што значајно умањује субјективне грешке у току анализе.

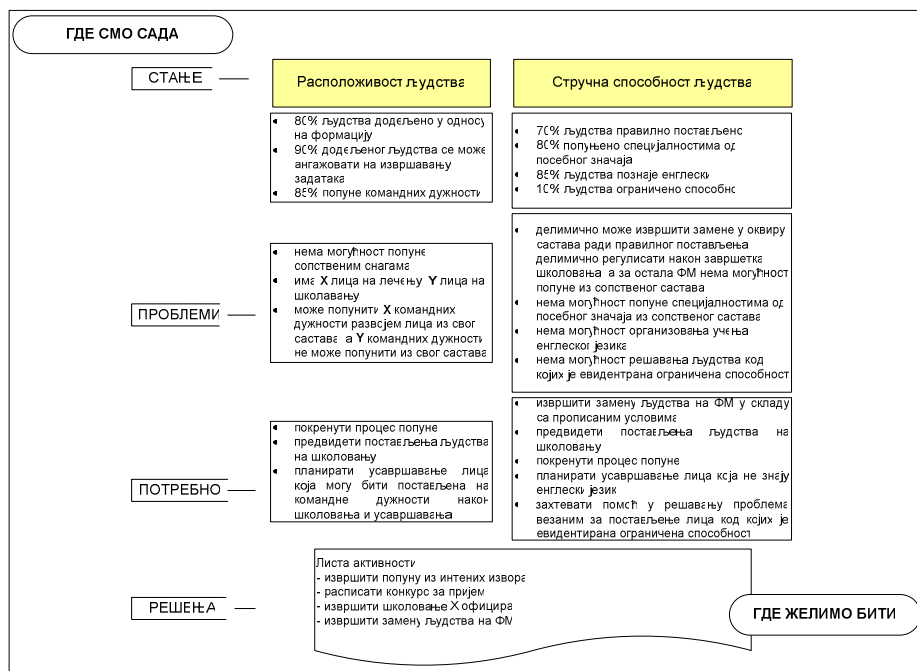
¹⁶ М. Канкараш, *Зборник радова SYM-OP-IS 2011*, Економски факултет у Београду, Београд, 2011, стр. 469.

На основу података о стању људских ресурса уочавају се разноврсни проблеми, који се углавном могу поделити у две групе проблема. У првој групи су проблеми по-пуне и адекватне стручности (питања расположивости људства и стручне способно-сти људства), а другу групу чине проблеми везани за психофизичке способности и морално-психолошку припремљеност. Узроци проблема из прве групе углавном има-ју објективан карактер, док су узроци проблема из друге групе разноврсни и промен-љиви, што усложњава истраживање и намеће потребу за њиховим ширим описом. (Због ограниченог обима, у раду смо се усмерили на прву групу проблема)

Трећим кораком се дефинишу препоруке, односно мере и активности које треба предузети да би се тренутно стање усагласило са жељеним стањем, тј. да би се обезбедили адекватни људски ресурси.

На основу препорука, у складу с могућностима организације, предлажу се могућа решења, носиоци и потребни ресурси за реализовање потребних мера и активности.

Резултат GAP анализе јесте листа неопходних активности које треба реализо-вати да би се тренутно стање усагласило са жељеним стањем (слика 7).



Слика 7 – Пример GAP анализе у процесу планирања људских ресурса

(извор: М. Канкараш, Д. Тошев, *Зборник радова SYM-OP-IS 2011*, Економски факултет у Београду, Београд, 2011, стр. 470)

У процесу планирања људских ресурса на основу способности оценом стања по елементу људство долази се до листе активности које је неопходно реализовати да би се развиле потребне оперативне способности (као на слици 5).

Резултат планирања (на било ком нивоу) јесте план са конкретним мерама, активностима, роковима и носиоцима, а примена GAP анализе омогућава да се листа активности преформулише у конкретан план људских ресурса.

Закључак

Унапређивањем стања команди, јединица и установа Војске по елементу људство директно се унапређују оперативне способности Војске. Један од предуслова за унапређење и стања и оперативних способности јесте правилно одређивање потребних људских ресурса.

Планирање људских ресурса је сложен процес, па је неопходно да планери одлично познају стање у Војсци и окружењу. У овом раду је приказано да су подаци о стању команди, јединица и установа Војске по елементу људство значајни за процес планирања људских ресурса, а да се анализом раскорака између тренутног стања и очекиваних способности може утврдити листа активности које се морају реализовати да би се затечено стање усагласило са очекивањима.

Применом GAP анализе добијени су одговори на питања: Где смо сада? и Где желимо да будемо?. Утврђене су разлике између стања по елементу људство и потребних оперативних способности. Резултат GAP анализе – листа активности, примењена је у изради плана људских ресурса који је усмерен директно на оперативне способности.

Резултати указују на могућност примене GAP анализе у процесу планирања људских ресурса тако да се планирањем, заснованим на оперативним способностима, може отклонити несклад између стања и очекивања.

Литература

1. Лојић, Р., Кулић, Ж.: *Менаџмент људских ресурса*, ВИЗ, Београд, 2009.
2. *Упутство за оцењивање и извештавање о стању оперативних и функционалних способности Војске Србије*, нацрт, Управа за оперативне послове (Ј-3) Генералштаба Војске Србије, Београд, 2007.
3. Богићевић-Миликић Б.: *Менаџмент људских ресурса*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2006.
4. Канкараш, М., Тошев, Д.: „Примена GAP анализе у процесу планирања људских ресурса“, *Зборник радова SYM-OP-IS 2011*, Економски факултет у Београду, Београд, 2011.
5. Канкараш, М.: *Утицај регрутовања и селекције кадрова на функционалне способности здружено тактичких јединица*, магистарски рад, Војна академија, Београд, 2010.
6. Вујакија, М.: Лексикон страних речи и израза, „Просвета“, Београд, 1996/97.
7. Кулић, Ж.: *Управљање људским потенцијалима*, „Радничка штампа“, Београд, 2005.
8. Мићуновић, Љ.: Школски речник, Компанија „Новости“, Београд, 2007.
9. <http://www.webteh.hr/usluge/pci-dss-implementacija/gap-analiza> (web страници приступљено 27. фебруара 2011. године).

МЕСТО ЈЕДИНИЦА АБХ СЛУЖБЕ У ОБЕЗБЕЂЕЊУ ОД ХЕМИЈСКИХ УДЕСА

Дејан Р. Инђић

Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Хемијски удеси, као неминовност савременог технолошког развоја друштва, чести су и са бројним последицама по људе, материјална добра и животну средину. Јединице Војске Србије, у оквиру мисија које извршавају, имају одређене задатке у обезбеђењу друштва од последица хемијских удеса. Атомско-биолошко-хемијска служба, као специјализована служба Војске Србије за реализацију тих задатака, има посебно место у организацијским целинама које ће решавати задатке из те области. У досадашњим активностима, те јединице су показале високу стручност и обученост за решавање најсложенијих ситуација. Међутим, постојећа опрема само симболично одговара захтевима које намећу потребе и задаци обезбеђења од хемијских удеса. Све то наводи на закључак да у наредном периоду опремљеност јединица АБХ службе савременим средствима мора да буде приоритет и предуслов за будуће ангажовање у обезбеђењу од хемијских удеса у миру.

Кључне речи: *хемијски удес, АБХ служба, могућност, обезбеђење.*

Увод

Двадесети век је био век развоја и примене хемијске индустрије у мирнодопске, али и у ратне сврхе. И док се, на основу Конвенције о забрани коришћења, употребе, складиштења и о уништењу хемијског оружја, предузимају мере за коначно нестајање хемијског оружја, хемијска индустрија и опасност од ње остају реалност и 21. века.

Како су хемијске материје по природи агресивне у односу на човека и животну средину, свако њихово неконтролисано ослобађање може довести до несагледивих последица и катастрофа. Ризик од таквих удеса постоји у раду и коришћењу објеката хемијске индустрије, објеката, постројења, уређаја, инсталација и опреме, транспортних средстава и др., где се производе, прерађују, превозе, складиште или на неки други начин користе хемијске материје.

Хемијски удеси имају различите нивое тежине, зависно од последица. За војну организацију степеновање и није најзначајније јер се у првом тренутку тежина удеса одређује апроксимативно, а узроци су најчешће људска, техничка или нека друга грешка, квар, случај, удес, хаварија или саобраћајни удес, а у рату и у кризним приликама – саботаже, диверзије и бомбардовања. Обезбеђење од хемијских удеса и њихових последица један је од бројних сложених задатака и проблема са којима се суочава свако савремено друштво.

Војска Србије (ВС), као елеменат државе, том проблему такође придаје велики значај. Она у свом саставу има оспособљене и опремљене снаге и средства за планирање, откривање и санирање последица насталих у НХБ удесима у миру.

Место и улога јединица АБХ службе (АБХСл) у систему интегрисане заштите при хемијским удесима у миру произилази из опредељења Војске Србије која су дефинисана *Белом књигом одбране, Стратегијским прегледом одбране и Доктрином Војске Србије*, као и оквирним документима које смо прихватили приступањем Програму „Партнерство за мир“. У свим тим документима наглашена је улога Војске у невојним изазовима и претњама са којима се сусреће савремено друштво, а самим тим и наша земља.

У *Доктрини ВС*, међу мисијама Војске, наглашена је и 3. мисија: „*Подршка цивилним властима у супротстављању невојним претњама безбедности*“. У оквиру ње, дефинисана је и: „*Подршка цивилним властима у случају природних непогода и индустријских и других катастрофа*“. [1]

Основне карактеристике хемијских удеса у миру

Појам удеса – акцидента

Постоје различита тумачења појма *удес* – *акцидент*. У појединим преводима реч *акцидент* (латински *accidens*) значи: небитна, случајна особина нечега, док реч *акциденталије* (латински *accidentalita*) има значење: случајности, случајне особине неке ствари, које нису битне, споредности. Код нас је термин *акцидент* преузет из стране (англосаксонске) литературе и одомаћио се у нашој стручној литератури. Као синоними, код нас се користе изрази: у саобраћају – незгода, у здравству – несрећа, у судској медицини – удес. По правилу, акцидент доводи до ванредних ситуација са и без последица по здравље и живот људи, имовину и животну средину. Под непредвиђеном ситуацијом подразумева се специфична ситуација или догађај који се не може предвидети и који се може, али и не мора догодити.

Опасности које угрожавају људе, материјална добра и животну средину са њеним свеукупним садржајем могу, условно, да се сврстају у *природне (елементарне), техничко-технолошке и ратне несреће које доводе до ванредних ситуација*. [3]

Табела 1 – Опасности које угрожавају људе, материјална добра и животну средину

Природне (елементарне)	Техничко-технолошке	Ратне
Итосферске –сеизмолошке (земљотреси и клизишта)	Техничке опасности праћене јонизујућим зрачењем	Оружана дејства са копна, ваздуха и мора
Атмосферске – метеоролошке (ветар, град, изванредно велике количине кише, снег, магла)	хемијска контаминација и удеси у хемијској индустрији	природне и техничко-технолошке несреће изазване ратним дејствима
Хидросферске (поплаве, морски таласи – цунами, лавине)	пожари	
Биосферске (суше, епидемије)	саобраћајне несреће	
	несреће на раду (рударске несреће ...)	

(извор: Ш. Ђарамати, В. Јаковљевић, *Цивилна заштита у СРЈ*, ВШБ, Београд, 1996)

У нашем законодавству као синоним за термин *акцидент* усвојен је термин *удес*, који је дефинисан као ванредни догађај или низ догађаја насталих услед неконтролисаног ослобађања, изливања и растурања опасних материја у производњи, употреби, превозу, складиштењу и чувању који проузрокује штете становништву и животној средини.

Под удесима, тј. акцидентима у овом чланку се подразумевају ненамерне појаве неконтролисаног ослобађања хемијских агенса који контаминирају животну средину и проузрокују тровања и инфекције људи, животиња и биљног света. [4] Узрок највећег броја удеса јесу незнање, неодговорно понашање и нехат субјекта, тј. људски фактор. Много ређе удеси настају због техничко-технолошког пропуста и грешака или због конструкцијских недостатака постројења за производњу и прераду хемијских материја. Према подацима Међународне организације за рад (ILO) у свету се око 40% од укупног броја удеса догоди у производним погонима, око 35% – при транспорту, а око 25% односи се на удесе при складиштењу.

Карактеристике хемијских удеса

Хемијски удеси у миру настају спонтано, случајно или ненамерно услед дејства опасних материја на човека и животну средину. У случају удеса (акцидент) изазваног опасним материјама долази до паљења, експлозије, неконтролисаног цурења и разливања опасних материја, деформације постројења, амбалаже или композиције са опасним материјама, што може да доведе до експлозије, пожара, тровања, опекотина, оболевања људи и животиња и загађења животне средине.

Размере опасности при удесима на хемијским постројењима и транспорту опасних материја одређују се на основу токсичности опасне материје и обима зона простирања загађења. Фазно стање опасне материје, у датим метеоролошким условима, основни је физичко-хемијски параметар за одређивање опасне зоне простирања опасне материје. Прскања резервоара са материјама у чврстом или течном стању доводе до локалног деловања у месту удеса или ближој околини. Паре и гасови опасних материја могу да се простиру и на десетине километара, што осетно повећава размере опасности.

Сваки хемијски удес има одређене специфичности, тако да се сваки мора појединачно посматрати, у зависности од врсте, јачине, тј. просторног обухвата, обима последица и временског трајања. Неке основне *карактеристике* хемијских акцидената су: [5]

- специфичност, с обзиром на могућност настанка, превенцију, обим могућих последица и начин санације;
- релативна непредвидивост времена, врсте удеса и локације, када је реч о транспорту;
- потреба за тренутним реаговањем према раније утврђеним организационим мерама и плановима у случају удеса;
- зависно од места настанка, везаност за фиксне инсталације или за транспорт;
- чест недостатак потребних или довољних информација и опреме за брзо реаговање на процени врсте и степена опасности, што повећава просторну угроженост, обим последица по људе и животну средину и димензије штета;
- веома дуг и тежак процес отклањања последица и санације штете;

– комплексне мере превенције, разрађен информациони систем и адекватне мере смањења негативних последица који су неопходни ради спречавања настанка акцидента.

У принципу, могу се издвојити четири фазе одвијања удеса:

- настајање удеса;
- развој удеса (ослобађање опасне материје у околну средину);
- преношење удеса ван граница хемијског комплекса (или транспортног објекта) и неповратно деловање опасне материје на радни персонал, становништво, природне и вештачке објекте;
- локализација и санација последица удеса.

Према подацима Међународне организације за рад, у свету се око 40% од укупног броја удеса догоди у производним погонима, око 35% при транспорту, а око 25% чине удеси настали приликом складиштења.

Опасне материје могу, условно, да се класификују у следеће групе:

- експлозивни и запаљиве материје,
- оксидационе материје,
- материје осетљиве на влагу,
- материје осетљиве на киселине,
- токсичне материје,
- кородивне материје,
- компримовани гасови.

Једињења која настају при пожарима чине посебан проблем, нарочито ако је пожар у постројењу хемијске индустрије. На тај начин ствара се више једињења које представљају ризик по људе и околину.¹

Примери опасних супстанци које се производе у великим количинама или које су екстремно опасне приказани су у табели 2. [6]

Табела 2 – Примери хемијски опасних материја који се производе и употребљавају у великим количинама

Углавном опасно по здравље	Углавном изазивају пожаре и експлозије	Обе опасности
ВРЛО ВИСОКИ РИЗИК		
Хлор	Пропан	Ацетоннитрил
Сумпор диоксид	Бутан	Цијанводоник
Амонијак	Ацетилен	Водоник сулфид
Фозген		Поливинил-хлорид мономер
ВИСОКИ РИЗИК		
Фенол	Ацетон	Метанол
Флуороводонична киселина	Метилетил кетон	Стирен

¹ Тај феномен још није довољно изучен, али се сматра да је приликом бомбардовања објеката хемијске индустрије у нашој земљи 1999. године дошло до стварања више врста једињења, која су касније таложена на њиве и у реке. О тим једињењима и последицама њиховог ослобађања у околину зна се веома мало јер нико није предвидео, нити проучавао могућност да се нешто слично догоди.

Углавном опасно по здравље	Углавном изазивају пожаре и експлозије	Обе опасности
Хлороводонична киселина	Угљен дисулфид	Бутил ацетат
Азотна киселина	Тинер	
Сумпорна киселина		
Тетраалкилна киселина		
Радиоактивне супстанце		
УМЕРЕНИ РИЗИК		
Трихлоретилен	Толуол	
Перхлоретилен	Ксилен	
	Дестилати бензина	
	Керозин	

(извор: Д. Дилпарић, „Обезбеђење гарнизона ВЈ од хемијских удеса у миру“, стручни рад, Београд, 2002)

Ради спречавања хемијских удеса – превентиве и адекватног одговора на удес, ако до њега дође, неопходно је да се изради адекватна студија – анализа ризика, и предузму одговарајуће мере како би се ризик свео на прихватљиву меру.

Процес процене ризика може да се подели према различитим критеријумима и у зависности од обима комплексности сагледавања проблема. Сваки од тих делова, због квалитативних карактеристика, чини засебан комплекс поступака и активности које се предузимају ради процене ризика и служи као основа за даље усавршавање сазнања из те области. То су:

– *Идентификација опасности од удеса.* Та фаза чини основу за процес управљања ризиком јер у њој треба обезбедити све информације о постројењу у којем потенцијално може да дође до акцидента. Неопходно је да се прикупе подаци о технолошком процесу и постојању, тј. билансима опасних материја. Главни циљ идентификације јесте указивање на све слабе тачке у процесу производње, складиштења и транспорта опасних материја, где може доћи до настанка удеса. У тој фази се прикупљају сви потребни подаци о опасним активностима и опасним материјама неопходним за анализу последица и процену ризика.

– *Моделовање развоја удеса и последица.* Циљ те фазе је предвиђање обима могућих последица удеса и величине штете. На основу прикупљених података о опасним материјама, ризичним активностима и могућим тачкама настанка удеса у процесу производње и постројењима, потребно је да се симулира могући развој догађаја и сагледају могући обим удеса, последице по живот и здравље људи и животну средину и величина штете.

– *Анализа повредивости.* Реч је о веома значајној фази, у којој треба да се идентификују сви „осетљиви“ објекти у околини индустријског постројења, односно све оно што може да се нађе под неповољним утицајем неконтролисано ослобођених хемијских материја. Поред повредивих објеката, у тој фази треба одредити могући обим, тј. ниво удеса и проценити ширину угрожене области. Циљ је да се добију подаци о могућим последицама хемијског удеса.

– *Оцена ризика.* У овој, четвртој фази следи квантификовање свих резултата из прве три фазе. Оцена ризика је процес у којем се одређује ризик на основу вероватноће настанка удеса и могућих последица по здравље људи и животну средину. Ради лакшег одређивања вероватноће настанка удеса користи се идентификација опасности, док се обим могућих последица утврђује на основу моделовања развоја удеса и података добијених анализом повредивости.

– *План заштите и превенције од удеса.* У тој фази се предлажу активности за отклањање могућности настанка удеса како би ризик био прихватљив. Под тим се подразумевају предузимање превентивних мера и дефинисање садржаја планова заштите од удеса. Доношењем планова заштите обезбеђују се организовање и припрема свих субјеката, опреме и технике за најадекватнији одговор у случају удеса, уз најмање могуће последице. Да би планови заштите одговарали постављеном задатку, доносе се на основу резултата из претходне четири фазе.

– *Поступак реаговања (одговор) на удес.* Тим поступком је обухваћен скуп мера и активности које се предузимају на основу резултата фаза анализе повредивости и оцене ризика, а у складу са планом заштите. У тој фази морају да се дефинишу све активности у вези са заустављањем и изоловањем удеса, ограничењем његових ефеката и минимизирањем последица, али и са стварањем услова за праћење постудесне ситуације. Поступак одговора на удес започиње оног тренутка када се добију прве информације о удесу (подаци о месту и времену удеса, врсти опасних материја, процени тока удеса, процени ризика по околину, процени обима удеса и обима последица, и други подаци значајни за одговор на удес). Поступак одговора на удес мора да се одвија према плану заштите на месту удеса и у складу са ситуацијом на терену.

– *Мониторинг постудесне ситуације.* Праћење и систем контроле одређених штетних материја на подручју на којем је дошло до удеса представља систем мониторинга који се спроводи ради добијања прецизне слике загађења на угроженој територији. Праћење квалитета средине на подручју на којем се догодио удес један је од првих корака који претходи санацији подручја, а срачунат је на контролу садржаја штетних материја, односно на одређивање њиховог нивоа.

– *Мере за отклањање последица удеса (санација).* Реч је о мерама које су део процеса управљања ризиком. Предузимају се ради праћења постудесне ситуације, обнављања и санације животне средине, враћања у првобитно стање и отклањања опасности од могућности поновног настанка удеса. Да би се успешно спровела, санацијом се морају обухватити израда плана санације и израда извештаја о удесу. Наведеним методолошким приступом омогућава се дефинисање под којим ће условом ризик од рада опасних постројења бити прихватљив и на који начин се може обезбедити добро управљање ризиком од удеса. Потреба за проценом ризика у животној средини настала је као резултат повећане свести о нужности заштите животне средине. Наиме, постало је очигледно да многи индустријски и развојни пројекти изазивају нежељене последице у животној средини које би могле да се спрече уколико постоји разрађен механизам управљања ризиком од хемијског удеса.

Планирање и организовање обезбеђења од хемијских удеса

Постојећа организација заштите и спасавања људи и материјалних добара од елементарних непогода, техничко технолошких несрећа, дејства опасних материја и других стања опасности приказана је кроз бројна постојећа законска решења. *Законом о министарствима* Републике Србије дефинисано је да Министарство унутрашњих послова обавља послове државне управе који се односе на заштиту од пожара, експлозија и хаварија, производњу и промет експлозивних материја, запаљивих течности и гасова, превоза опасних материја и других стања опасности. На нивоу Министарства, формирана је организациона јединица за обављање тих послова – Сектор за ванредне ситуације.

Управа за заштиту животне средине у оквиру *Министарства за заштиту животне средине, рударства и просторног планирања* обавља послове државне управе који се, поред осталог, односе и на заштиту од хемикалија, отпадних и штетних материја у производњи, промету, превозу, складиштењу и одлагању. Министарство је формирало тзв. еко-токсиколошке тимове који излазе на место догађаја, утврђују степен опасности и препоручују одређене мере, али пошто нема оперативне екипе, интервенције обављају ватрогасне јединице, које нису адекватно опремљене и обучене за суочавање с хемијским удесима, и јединице АБХ службе (Министарство одбране), које, иако су стручно у потпуности оспособљене, поседују застарелу технику и веома често су сувише далеко за ангажовање.

Будући да до сада није донета национална стратегија о деловању у ванредним ситуацијама, тј. о заштити и спасавању људи и материјалних добара од елементарних непогода и других већих несрећа, настављена је пракса у наведеним министарствима да свако за себе прави планове, доноси законе и израђује пројекте из те области. Министарство унутрашњих послова тежи да у потпуности преузме све аспекте и домене заштите и спасавања људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама, али за сада нема одговарајуће људске и материјалне ресурсе за суочавање с хемијским удесима. У свом предлогу да у потпуности преузме и тај аспект заштите, МУП напомиње да би кадар школовао у иностранству, занемарујући чињеницу да у нашој земљи има специјализованих, обучених и опремљених јединица Војске Србије за супротстављање хемијским удесима. У Центру за усавршавање кадрова АБХ службе у Крушевцу већ више година се, обучавају кадрови из иностранства, и из војних и из цивилних структура, за суочавање са тим проблемом. Тренутно, једино јединице АБХ службе располажу високостручним кадром, техником и развијеном методологијом² поступања након хемијског удеса, што омогућава високо професионално деловање у условима хемијских удеса како у миру, тако и у рату.

Место и улога јединица АБХ службе у систему интегрисане заштите при хемијским удесима у миру произилази из опредељења Војске Србије која су дефинисана у

² На основу *Правилника о методологији за процену опасности од хемијског удеса и од загађења животне средине, мерама припреме и мерама за отклањање последица* („Службени гласник РС“, бр. 60, 1994), Војска Србије је иновирала и издала *Привремено упутство за процену и прогнозу хемијске ситуације при удесима са опасним материјама* (ГШ ВСЦГ, Београд 2004), уз одговарајући софтверски пакет.

Доктрини Војске Србије. Кроз наведени документ наглашена је улога ВС у невојним изазовима и претњама са којима се сусреће савремено друштво, а самим тим и наша земља. Управо јединице АБХСл могу да пруже највише у оквиру 3. мисије Војске Србије – *Подршка цивилним властима у случају индустријских катастрофа.*

Планирање обезбеђења од хемијских удеса у миру

Планирањем се одређују циљеви, снаге и средства и претварају у планске задатке одређених лица, органа и јединица. Координацијом се усклађују задаци, поступци и мере између нивоа командовања и руковођења у ВС и са носиоцима активности у обезбеђењу других структура друштва при хемијским удесима. Планирање обезбеђења од нуклеарних и хемијских удеса у миру саставни је део процеса планирања мирнодопских активности Војске Србије. Планирањем се обухватају:

- процена угрожености и стања настала хаваријама на хемијским постројењима;
- одлучивање о предузимању активности у откривању и праћењу стања опасности, заштити људи и материјалних добара и уклањању последица;
- израда докумената којима се регулишу активности (мере, поступци, ангажовање снага и средстава) у обезбеђењу од нуклеарних и хемијских удеса.

Обезбеђење од нуклеарних и хемијских удеса за јединице и установе ВС планира се јединствено, тако што се на нивоу ГШ ВС ради *оперативни план обезбеђења ВС од Н и Х удеса у миру* (допуњава се по потреби на предлог сталног стручног координационог тела начелник ГШ и других носилаца задатка). На основу тог плана раде се планови обезбеђења на нижим нивоима командовања, а најдетаљнији су на нивоу гарнизона – аеродрома. Мере и поступци обезбеђења од нуклеарних и хемијских удеса у миру разрађују се и кроз упутства за рад оперативних органа (оперативни центри) у оперативним командама (КоВ, ВиПВД и Команда за обуку). Поред упутстава за рад оперативних органа, мере и поступци се разрађују на свим нивоима командовања: прецизирају се задаци и начин извештавања, обавештавања и узбуђивања – стављања у приправност потчињених команди и јединица (установа). У потребном обиму, разрађују се и на нижим нивоима (гарнизони, јединице које се ангажују на задацима обезбеђења од нуклеарних и хемијских удеса у миру и остали потенцијално угрожени субјекти).

План обезбеђења од хемијских удеса ради се на нивоу оперативних команди и на нивоу гарнизона – аеродрома. План садржи све битне садржаје за организацију обезбеђења, и обављање задатака и предузимање мера и активности којима се стварају услови за живот и рад јединица (установа) у случају удеса. Најдетаљнији план обезбеђења од хемијских удеса у миру ради се на нивоу гарнизона – аеродрома, који су и носилац његове израде. У раду се ангажује координациони тим, који се формира наредбом команданта гарнизона – аеродрома. Поред њих, у раду се могу ангажовати и други органи, али и цивилне структуре (МУП, локална самоуправа, представници предузећа која се баве прерадом, производњом, складиштењем и транспортом хемијски опасних материја, Центри за обавештавање итд.). План обезбеђења од хемијских удеса у миру треба да садржи:

- процену опасности од хемијских удеса у миру;
- закључак на основу процене;

– наређење за организацију обезбеђења, којим се обухватају: циљ, задаци, но-
сиоци, снаге, средства, мере и поступци, организација командовања и веза, начин
обезбеђења снага које се ангажују на посебним задацима у контроли и уклањању
последица, извештавање и обавештавање.

Организовање обезбеђења од хемијских удеса

Организовање је процесна функција руковођења којом се проналазе поступци и
организацијска структура, и остварује припрема за извођење планираног задатка.
Све што је планом предвиђено треба и припремити за извршење задатка.

Организација обезбеђења ВС од нуклеарних и хемијских удеса у миру део је је-
динствене организације Војске Србије. Основу чини мирнодопска организацијско-
формацијска структура, у оквиру које се, кроз одређивање снага и средстава и про-
писивање мера и поступака, стварају повољни услови за живот и рад у условима
угрожености јединица од могућих или актуелних нуклеарних и хемијских удеса. По-
ред постојеће (мирнодопске) организације ВС, за ефикасније функционисање обез-
беђења од нуклеарних и хемијских удеса одређују се:

- стално стручно координационо тело НГШ ВС за обезбеђење ВС од нуклеар-
них и хемијских удеса (ниво ГШ ВС);
- координациони тимови за обезбеђење од нуклеарних и хемијских удеса (гар-
низон – аеродром);
- јединице – установе (снаге и средства) за ангажовање у контроли и уклањању
последица насталих нуклеарним и хемијским удесима.

Организација обезбеђења ВС од хемијских удеса у миру заснива се на закључ-
цима из процене. Њоме се обухватају:

- организација контроле хемијске опасности,
- организација заштите људи и материјалних добара,
- организација уклањања насталих последица.

Организација контроле хемијске опасности, која је услов за успешну организа-
цију заштите и уклањања последица, садржи:

- начин повезивања са надлежним органима државне управе и радним органи-
зацијама ради правовременог обавештавања о постојању опасности, њеном на-
станку и ширењу;
- контролу накнадних ефеката удеса у рејонима размештаја јединица – устано-
ва и у непосредно угроженом рејону (насељено место);
- организацију узбуњивања (стављања у приправност) јединица и установа у
гарнизону и снага намењених за обављање посебних задатака у обезбеђењу.

Организација заштите је приоритетан задатак свих носилаца активности у
обезбеђењу. Спроводи се ради очувања живота и здравља људи и стварања усло-
ва за живот и рад становништва и јединица (установа), а обухвата:

- поступке јединица на знак упозорења и узбуне;
- начин заштите људства од контаминације;
- мере за заштиту животиња, хране, воде и материјалних добара;
- избор погодних рејона и праваца за евакуацију из угрожених рејона.

Организација уклањања последица обухвата:

- одређивање посебних снага и средстава и начин њиховог ангажовања при уклањању последица у јединицама и на објектима ВС, услове и начин ангажовања у угроженим рејонима и за потребе становништва;

- успостављање сарадње са другим интервентним снагама за санирање последица (екипе предузећа – радних организација, јединице и органи Цивилне одбране, противпожарне јединице, медицинске екипе итд.).

Командовање у обезбеђењу од нуклеарних и хемијских удеса део је јединственог система командовања и руковођења у ВС. Обезбеђењем командују надлежне старешине зависно од ситуације, овлашћења и предлога координационог тела – тима. Важан део функције командовања чине извештавање, обавештавање и подизање степена приправности (узбуњивање) јединица, чиме се обезбеђује правовремено информисање о степену угрожености и омогућава предузимање одговарајућих конкретних мера.

Извештавање се обавља линијом дежурних органа – оперативних центара, кроз редовне и ванредне извештаје према упутствима за рад их органа. Обавештавање се врши између суседа и разменом података са одговарајућим органима државне управе (Центри за обавештавање, хидрометеоролошка служба итд.).

Стављање у приправност (узбуњивање) непосредно угрожених јединица – установа врше надлежне старешине, у складу са правилом службе, на основу проценог или утврђеног стања, тј. степена опасности, о чему се извештавају претпостављене команде.

Координацијом се усклађују задаци, поступци и мере између нивоа руковођења и командовања у ВС и са носиоцима активности у обезбеђењу других структура друштва при хемијским удесима. Ту се обавља подела надлежности и усклађује употреба снага и средстава по носиоцима, месту и времену ангажовања. Реализује се на свим нивоима командовања и руковођења.

Функцијом контроле остварује се увид у стање обезбеђења јединица и установа и степен оспособљености за реализацију задатака из планова. Кроз контролу се пружа и непосредна помоћ командама, јединицама и установама у превазилажењу проблема са којима се сусрећу у реализацији задатака из обезбеђења ВС од хемијских удеса.

Снаге и средства Војске Србије за обезбеђење од хемијских удеса

За извршавање задатака из обезбеђења од хемијских удеса ангажују се сви припадници и сва расположива средства и опрема која се налази у Војсци Србије. Поједине задатке обављају и специјализоване јединице – установе ВС. Поред снага и средстава и опреме којом располажу јединице и установе ВС, у задацима обезбеђења од хемијских удеса ангажују се снаге и средства и опрема других структура друштва. Наиме, то није проблем само ВС већ и целокупног друштва и државе уопште.

Посебне задатке, нарочито у области контроле контаминације и уклањања последица обављају јединице – установе, које располажу оспособљеним кадром и одговарајућим средствима и опремом, или се допунски опремају и оспособљавају за те

задатке. За обављање посебних задатака ангажују се јединице и установе: АБХСл, авијације, инжињерије, оклопне, интендантске, саобраћајне, санитарске, ветеринарске и ВТИ, а непосредно сарађују и органи и службе органа државне управе и предузећа и друге организације (МУП, Цивилна одбрана, Хидрометеоролошка служба, Служба осматрања и обавештавања предузећа – произвођачи или корисници опасних материја) које се баве проблемима заштите животне средине и спасавања људи и материјалних добара приликом елементарних и других несрећа и катастрофа.

Јединице АБХ службе, које користе формацијска средства војне технике и допунски се опремају, контролишу хемијску контаминацију и учествују у уклањању последица хемијског удеса (деконтаминација, спасавање, гашење пожара и предузимање потребних превентивних мера).

Јединице авијације обављају задатке контроле контаминације из ваздуха и у неприступачним рејонима и задатке евакуације и транспорта, а учествују и у неутралисању последица хемијских удеса, при чему користе специјалне ваздухоплове (ПП-авиони и хеликоптери са ПП-ведром).

Јединице инжињерије, које користе основна средства (инжињеријске и друге машине), ангажују се у контроли контаминације водних токова и уклањању последица: рашчишћавању рушевина, ослобађању комуникација и евакуацији и спасавању људи и материјалних добара.

Оклопне јединице се ангажују за извиђање у рејонима с високим степеном хемијске контаминације и за евакуацију из тих рејона.

Јединице и установе интендантске службе обезбеђују у условима хемијског удеса снабдевање јединица и установа исправним артиклима хране и водом за пиће, и сарађују у контроли контаминације артикала хране и воде и заштити и деконтаминацији интендантских материјалних средства и објеката. Водоснабдевачке јединице интендантске службе, по потреби, ангажују се и на санирању места (објеката) хемијског удеса.

Јединице и органи саобраћајне службе обезбеђују услове за несметано функционисање саобраћаја у случају удеса и непосредно се ангажују у транспорту ка угроженим рејонима и у евакуацији људства и материјалних добара из угрожених рејона.

Јединице и установе санитарске службе обављају задатке контроле контаминације и токсиколошко-хемијске анализе узорака, а учествују и у непосредном збрињавању контаминираних, интоксикованих, повређених и оболелих у случају удеса. Поред постојеће организације, за потребе интервенције у случају удеса формирају стручне екипе и тимове.

Јединице и установе ветеринарске службе контролишу контаминацију намирница животињског порекла, штите стоку и уклањају последице хемијских удеса код стоке.

Војнотехнички институт КоВ обавља контролу контаминације ваздуха и гама спектрометријске анализе узорака, учествује у разradi мера и поступака за обезбеђење од хемијских удеса и спроводи потребна истраживања и испитивања приликом избора средстава и опреме за обезбеђење ВС од хемијских удеса.

Одређени стручни и специјализовани органи и организације органа државне управе, предузећа и друге организације обављају сарадничке задатке из обезбеђења ВС од хемијских удеса, а команде и јединице обезбеђују, кроз сарадњу, неоп-

ходне податке о могућностима тих органа и организација који су од непосредног значаја за обезбеђење јединица и установа. У вези с тим, могу да се ангажују:

– *Хидрометеоролошка служба*, која врши систематско праћење хемијске опасности ваздуха и ране најаве хемијске опасности. Податке мерења са главних метеоролошких станица доставља Координационом телу НГШ ВС и другим заинтересованим органима;

– *Служба осматрања и обавештавања*, која, поред осталих задатака, прати хемијску ситуацију и обавештава заинтересоване структуре. Команде јединица и установа обезбеђују размену података о стању хемијске ситуације у својој зони одговорности;

– *органи Цивилне заштите*, који у оквиру задатака обезбеђења становништва и материјалних добара, кроз непосредну сарадњу са командама јединица и установа, обезбеђују услове за живот и рад у случају удеса и разрађују услове и поступке за ангажовање јединица ВС у контроли и уклањању последица хемијских удеса;

– *стручне службе, институти и органи у предузећима* која производе или користе материје опасне по живот и здравље људи и загађују животну средину. Они сарађују са органима команди и јединица ВС ради што ефикаснијег предузимања мера за обезбеђење у случају удеса и стварања услова за живот и рад становништва, јединица и установа ВС. У удесима се ангажују у контроли и уклањању њихових последица.

Снаге Војске Србије за обезбеђење од хемијских удеса у миру

Атомско-биолошко-хемијска служба (АБХСл) јесте служба Војске Србије која има стручну улогу у организовању, припреми и спровођењу противнуклеарног, противхемијског и противбиолошког обезбеђења (ПНХБОБ) јединица и установа у свим видовима, родовима и службама Војске Србије у миру и рату. Након трансформације и реорганизације Војске Србије, дошло је до драстичног смањења и груписања јединица АБХ службе. Све јединице те службе груписане су у гарнизону Крушевац, где се налазе батаљон АБХСл (професионалног састава) и Центар за усавршавање кадрова АБХСл. Батаљон АБХСл једина је и главна снага за дејство у случају НХБ удеса на територији Републике Србије. У оквиру батаљона АБХСл налази се вод за обезбеђење од Н и Х удеса у миру који је у готовости за дејство у случају потребе. Центар за усавршавање кадрова АБХСл носилац је едукације професионалних кадрова АБХ службе и међународни центар за обуку како војних, тако и цивилних структура за дејство у случају Н и Х удеса.

Средства јединица АБХ службе Војске Србије за обезбеђење од хемијских удеса у миру

За потребе обезбеђења од хемијских удеса у миру јединице и установе ВС ослањају се, пре свега, на формацијска средства наоружања и војне опреме АБХ службе, али и на друга средства која се могу ефикасно употребити за задатке обезбеђења. Основна средства за обезбеђење од хемијских удеса су:

– средства за детекцију хемијских материја, индикаторска средства и друга;

– општа и специјална средства и објекти за хемијску заштиту – заштитне маске, огртачи, изољујући апарати, заштитна одећа (комбинезони и слично), склоништа, техничка средства, подешени објекти итд.;

– прибори и уређаји за деконтаминацију и друга ненаменска (месна и приручна) средства која могу ефикасно да се употребе за уклањање последица.

Остала средства у наоружању и опреми јединица за потребе обезбеђења од хемијских удеса користе се према могућностима и конкретним условима (транспорт, евакуација, заштита, збрињавање, рашчишћавање, гашење пожара, изолација и друго).

За обављање посебних задатака у обезбеђењу од хемијских удеса одређене снаге (на пример, вод за обезбеђење од Н и Х удеса) опремају се одговарајућим неформацијским средствима и опремом као допуном основних средстава наоружања и војне опреме. Ту групу средстава и опреме чине:

– резервна цедила заштитне маске за заштиту од индустријских гасова и друга заштитна опрема;

– детектори и индикаторска средства (цевчице, папирићи итд.) за откривање појединих опасних хемијских материја;

– мерна и друга опрема за праћење и анализу стања контаминације.

За опремање средствима посебне намене, према конкретним условима снага које се ангажују, специфичностима могућих удесних ситуација у различитим регионима и другом, прописује се посебан критеријум припадања.

Искуства из досадашњих хемијских удеса у миру

Неколико већих хемијских акцидената у свету (Бопал, Севезо, Мексико Сити итд.) било је, нажалост, најбољи доказ да технолошки процеси нису у потпуности сигурни и да се проблему хемијских удеса мора посветити значајна пажња. Стога могуће последице хемијских удеса по живот и здравље људи, квалитет животне средине и материјална и природна добра стручњаци из разних области морају увек да имају на уму. Утолико пре што се, према подацима OECD-а, процењује да се у свету свакодневно догоди од 30 до 35 хемијских акцидената мањег или већег обима. На основу тога, хемијски удеси се по размерама и штетним последицама могу сврстати међу веома опасне појаве које прете савременом свету.

Важност те проблематике је неспорна, тим више што су у нашој земљи многи технолошки процеси и индустријска постројења застарели, или се одржавају и ремонтују на неадекватан начин, па је повећана опасност од настанка удеса. Такође, пре тринаест година на овим просторима је било ратних разарања од стране НАТО-а. Међу циљевима су, између осталог, била индустријска, хемијска и петрохемијска постројења, па је актуелност те проблематике само повећана. Током бомбардовања је уништено или оштећено неколико стотина постројења, а разарање скоро сваког погона било је, у мањем или већем обиму – индустријски удес. Најочигливије последице по животну средину имала су разарања петрохемијских комплекса и рафинерија.

Сложеност те проблематике, бројне непознанице у понашању хемијских материја у различитим условима при хемијском удесу и сложеност моделовања и експе-

римента са хемијским материјама намећу потребу да се пажљиво анализирају удеси који су се догодили, да се извуку поуке и да се сазнања и искуства примене у превенцији и одговору на будуће хемијске удесе. Значај искустава из претходних удеса је незаменљив, јер се ни у једном експерименту или истраживању не могу у потпуности заменити, односно моделовати, стварни услови у којима се удес дешава и до краја пратити његов развој. Зато је неопходно да се сва искуства из претходних удеса детаљно проуче, моделују и уграде како у технолошке процесе, тако и у планове одговора на удес.

Стечена искуства у организацији и реализацији обезбеђења у време дејстава НАТО-а по објектима хемијске индустрије

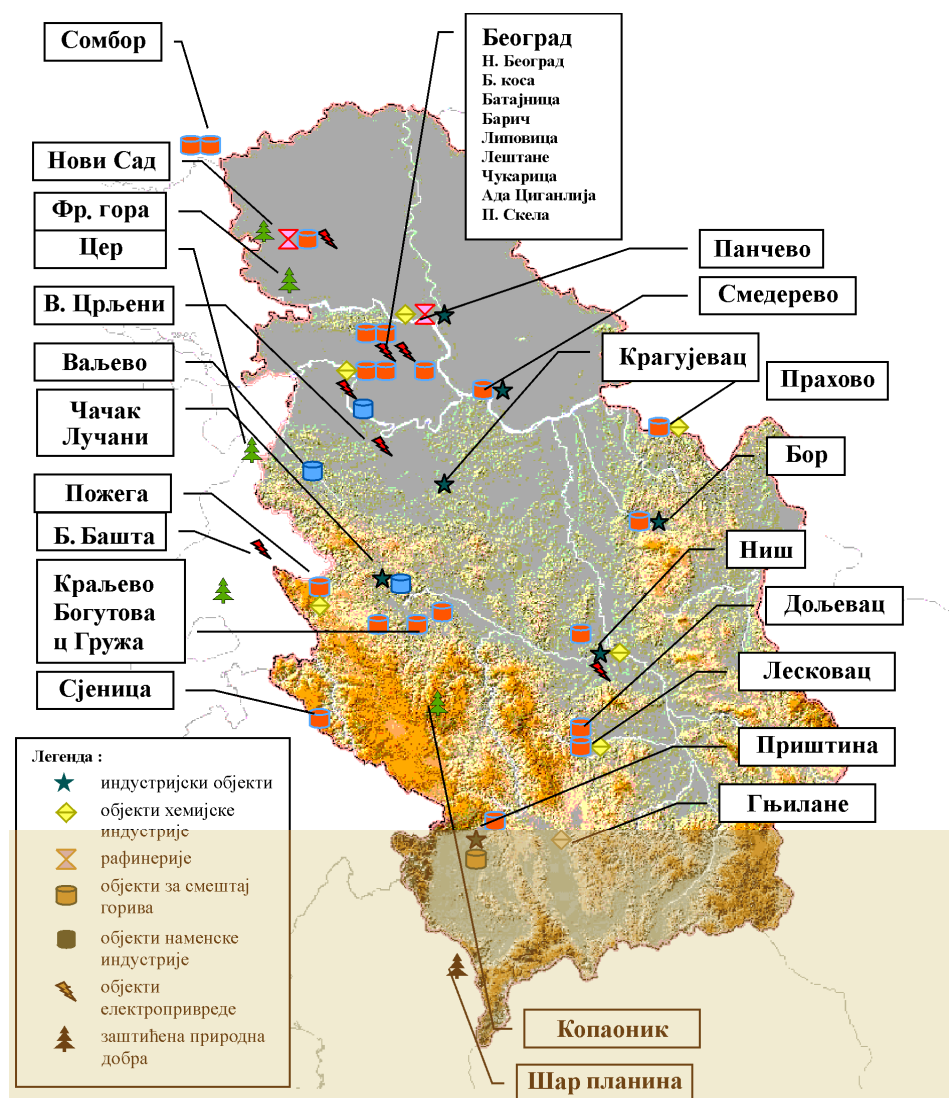
Агресија снага НАТО-а у току 1999. године проузроковала је штете и са краткорочним и са дугорочним последицама, које се тек утврђују. Посебно опасне и дугорочне последице изазване су директним погоцима рафинерија и хемијских и петрохемијских постројења, што је запањило не само домаћу већ и међународну јавност. [7] Бомбардовање петрохемијских комплекса и рафинерија и оштећења трафостаница које су користиле пираленска уља изазвало је непомредно загађење ваздуха, земље и водотокова продуктима сагоревања винилхлор-мономера, нафте и њених деривата, и испарењима хлора, амонијака и других опасних материја.³ Међународна река Дунав понела је са собом огромне количине опасних материја које имају биоакумулативно, биомагнефидно, канцерогено и мутагено дејство.

Током агресије на СРЈ изведено је око 35.000 ваздушних напада, при чему су у ваздуху испуштане високотоксичне супстанце као производ сагоревања горива. У нападима су коришћена разноврсна средства, међу којима и недозвољено оружје, попут касетних и графитних бомби и муниције са осиромашеним ураном.

На слици 1 приказане су локације, које су погођене током агресије НАТО-а на СРЈ, са потенцијално негативним последицама по животну средину.

³ Приликом ваздухопловне операције НАТО-а изведене на Савезну Републику Југославију бомбардовањем рафинерија нафте (Панчево и Нови Сад), „Петрохемије“, „Азотаре“ и Фабрике авиона „Утва“ у Панчеву, предузећа „Прва искра“ у Барицу и других, у атмосферу је „избачено“ на стотине тона изгорелих сировина или готових производа. Део се излио у водотокове, а део истаљужио на земљишту. То потврђују и следеће чињенице:

- 880 килограма натријум-хидроксида и тона хромне киселине излило се у реку Тамиш;
- 800 тона хлороводоничне киселине, 20 тона хлора и 3.000 тона натријум-хидроксида излило се у реку Дунав;
- 250 тона амонијака излило се у реку Саву;
- изгорело је 460 тона винил-хлорид мономера стварајући трајне загађиваче диоксине;
- изгорело је 80.000 тона нафте (при чијем се сагоревању ослобађају полициклични ароматични угљоводоници, међу којима је „озлоглашени“ бензопирен, који изазива канцер);
- изгорело је неколико тона пиралена (изузетна токсичност и канцерогеност) при бомбардовању хемијских постројења у Крагујевцу и Бору.



Слика 1 – Локације погођене током агресије НАТО-а на СРЈ са потенцијално негативним последицама на животну средину

Пре почетка агресије НАТО-а и дејстава по објектима хемијске индустрије дошло се до закључака да постројења са опасним материјама могу директно или индиректно да буду објекти напада. Београд је, као и други велики градови, углавном због убрзане индустријализације и неадекватне урбанизације, на прагу 21. века био суочен с проблемом управљања ризиком од хемијских акцидената – удеса на својој територи-

ји. За Београд је важна и чињеница да је окружен великим загађивачима и потенцијалним изазивачима хемијских удеса („Прва искра“ у Баричу, ХИ „Дуга“, „Петрохемија“, „Азотара“ и Рафинерија у Панчеву) који у случају настанка Х удеса и неповољних метеоролошких прилика могу озбиљно да угрозе становништво у граду.

Почетком ратних дејстава предузећа која производе и складиште или у процесу производње користе опасне материје извршила су њихову дисперзију према својим плановима и наређењима Министарства за заштиту животне средине.⁴ Повољност у свим случајевима било је то што су у кругу фабрика и предузећа на лагеру биле минималне количине сировина због економских санкција и слабе могућности набавке. Део хемијског потенцијала дислоциран је ван градских урбаних средина (на пример, „Дуга“ у Београду), смањене су испоруке хлора за потребе Градског водовода и дислоциране на више места, од црпних станица до шлепова на води. Међутим, велики део опасних материја остао је у индустријским гигантима, као што су „Прва искра“ у Баричу, „Петрохемија“ у Панчеву, „НИС“ у Новом Саду, „Мерима“ и „Жупа“ у Крушевцу, који су почели с дислоцирањем тек после дејстава НАТО-а или уопште нису ни почеле. Акцију расељавања и уништавања флуороводоничне киселине у „Првој Искри“ Барич водила је екипа коју је формирала републичка Влада. Такав поступак је био веома ризичан због могућности избијања удеса, али су акције координиране и праћене.

Војска тада није могла да утиче на расељавање опасних хемијских материја у вези са местом, временом и начином реализације, али је на време упозорила на могућност да агресор дејствује по објектима хемијске индустрије. Специјализоване јединице АБХ службе, пре почетка агресије на СРЈ, успоставиле су НХБ контролу целокупне територије државе, с посебним акцентом на могуће хемијске удесе услед дејстава агресора. Податке о врсти, количинама и локацији опасних материја ВЈ добила је од Министарства за заштиту животне средине, што јој је умногоме помогло у планирању употребе јединица.

На основу процена и обезбеђења од НХ удеса у миру, али и на основу искустава на терену у току рата, могло се јасно уочити који инструменти недостају за адекватно управљање ризиком на територији града и републике од НХ удеса. Пре свега, то су:

– јединствен приступ проблему управљања – одговора на НХ удес (Х удесе је предвиђао само СГИ РС и били су узети у обзир у Упутству за обезбеђење ВЈ од НХ удеса у миру);

- разрађени и усклађени планови мера и поступака пре, у току и после НХ удеса;
- јединствени систем припреме и превенције;
- одговарајући компатибилни систем мониторинга и детекције;
- систем узбуђивања и обавештавања.

Нужна је, поред тих основних поставки, нормативна доградња мера сарадње субјеката на територији, пре свега снага цивилне одбране (штабови и јединице Цивилне заштите), МУП-а и Војске. Проблем је било успостављање сарадње са органима на територији, пре свега због немања националне стратегије у домену заштите, у којој би се дефинисала места и улоге свих субјеката заштите у хемијском удесу, и немогућност приступа информацијама, посебно у Граду Београду.

Након завршетка агресије на СРЈ, дошло се до закључака да на територији државе постоје стручно оспособљене снаге, тзв. еко-токсиколошки тимови, опремљени

⁴ *Задатак није у целости извршен*, првенствено због слабих смештајних капацитета на територији и великог броја и количине хемијских материја.

најсавременијим средствима за детекцију и дозиметрију, који излазе на место догађаја, утврђују степен опасности и препоручују одређене мере, али да, осим јединица АБХСл и ватрогасних јединица, нема оперативних екипа за одговор на хемијски удес. Због тога треба на нивоу Владе да се формира стално стручно тело које ће интегрисати све субјекте заштите у случају хемијског удеса и коме ће се, када до удеса дође, претпочинити сви субјекти који могу да допринесу санирању и смањењу његових последица. У случају тако интегрисаног управљања ризиком снаге и средства се не би расплињавали, квалитетнији би били опремање и едукација свих субјеката заштите и квалитетније и брже би се санирале последице удеса.

Тренутно су јединице АБХ службе ВС опремљене застарелом техником и средствима за детекцију и деконтаминацију. Такође, смањено је бројно стање јединица и није адекватно покривена територија наше државе. Због свега тога, јединице нису способне да брзо и ефикасно одговоре изазовима могућих великих хаварија на хемијским постројењима.

Проблеми у реализацији интегрисаног одговора на хемијски акцидент у миру

У случају хемијског удеса спектар загађујућих и опасних материја који се ослобађају много је шири од нуклеарног, па је и решавање проблема спречавања контаминације ваздуха знатно сложеније. Међутим, и у тим условима применом хемијског модела у граничним случајевима (хемијски активан и инертан гас) добија се увид у ефикасност испитиваног поступка, с тим што за сваки поједини случај модел треба проверити у симулираним реалним условима у лабораторији и у стварним условима на експерименталним полигонима.

Поред хемијских удеса који су се догодили у предузећима у процесу производње и коришћења хемијски опасних материја, значајан је и проблем хемијских удеса који настају у транспорту тих опасних материја. Нажалост, иако су законом стриктно прописани, процедура и услови транспорта се често не поштују.

Да би се на време преузеле мере превенције и израдили планови за отклањање последица, неопходно је да се располаже релевантним подацима о потенцијално опасним материјама које се налазе на територији. Сви ти подаци треба да се систематизују, редовно ажурирају и достављају свим субјектима који учествују у превенцији и отклањању последица хемијских удеса. Осим тога, треба да се нађу у интегралном катастру загађивача, који треба стално ажурирати.

Интегрални катастар загађивача⁵ [8] садржи следеће податке о загађивачима животне средине: њихове локације, производне процесе, карактеристике, материјалне билансе на улазима и излазима сировина, полупроизвода и производа, постројења за пречишћавање, токове отпада и загађујућих материја и места њиховог испуштања, третмане и одлагање. Сва правна и физичка лица која су оператери (власници или корисници) постројења која су извор емисија и загађивања животне средине дужна су да:

– о свом трошку обављају мониторинг емисија из постројења којим управљају;

⁵ Интегрални катастар загађивача, према одредбама Закона о заштити животне средине, јесте регистар информација и података о загађивачима животне средине и представља основу за идентификацију и мониторинг извора загађивања животне средине.

– учествују у трошковима мерења емисије у зони утицаја и прате друге утицаје своје активности на стање животне средине;

– обезбеђују метеоролошка мерења (реч је о великим индустријским комплексима и објектима од посебног интереса за Републику, АП или јединицу локалне самоуправе).

Катастар загађивача обезбеђује важан механизам за повећање одговорности предузећа, смањење загађења и унапређења одрживог развоја. Представници највећих индустрија у свету препознали су катастар загађивача као алат за помоћ у идентификацији оштећења и грешака на постројењима и опремама, као и других неефикасности, који доводе до повећања емисија загађујућих материја. Због тога је катастар загађивача значајна основа за програме превенције загађења у индустрији. Поред тога, има потенцијал да подстакне трансфер знања и технологија између компанија. Може да послужи као катализатор за бољу комуникацију и односе између предузећа и локалних заједница, и помаже у успостављању поверења и поуздања у компанију код чланова заједнице, пословних партнера и невладиних организација. Регистар мора да буде релевантни извор значајних информација за све субјекте превенције и заштите од хемијских удеса (МУП, Војска, болнице и друге службе за хитне интервенције). Такође, користан је у образовању и научном раду.

Војска Србије, са својим специјализованим јединицама за супротстављање свим НХБ изазовима (АБХСл) како у рату, тако и у миру, редовно прати све НХБ удесе на територији наше државе и у свету. Удесе анализира, прикупљене податке систематизује, моделује и користи за едукацију припадника Војске и ширу едукацију наших и страних стручних служби за отклањање последица Н и Х удеса.

Јединице АБХ службе би могле, уз еко-токсиколошке екипе, да чине оперативну снагу за супротстављање у могућим хемијским удесима. Међутим, због тренутног стања опремљености јединица АБХСл средствима за детекцију и идентификацију, заштиту и деконтаминацију, није могуће супротстављање изазовима већих размера. Такође, размештај јединица АБХСл омогућава једино дејство на широј територији Крушевца и околних градова, јер је у току реорганизације Војске већина јединица АБХСл расформирана, а због брзог развоја ситуације у хемијским удесима није могуће дуго чекање на одговор.

Атомско-биолошко-хемијска служба је спремна да буде носилац или део јединственог система Републике Србије за управљање ризиком од свих нуклеарно-хемијско-биолошких опасности. Међутим, да би јединице АБХ службе могле успешно да се супротставе новонасталим изазовима и претњама, морају бити адекватно опремљене новим средствима заштите и технике. Смањење бројне величине АБХ службе у ВС, у претходном периоду, није праћено увођењем у опрему савремених средстава са већим перформансама, што има за последицу смањење могућности јединица у извршавању наменских задатака и технолошко заостајање.

Постојећом опремом могу симболично да се задовоље захтеви у вези с потребама и задацима обезбеђења ВС од нуклеарних и хемијских удеса, а ти задаци ће бити тежишни у наредном периоду. Формацијским средствима која се налазе у опреми ВС не могу прецизно да се детектују ниске дозе радиоактивног зрачења у условима примене муниције са осиромашеним ураном (α -емитер), „прљавих“ р/а бомби, р/а отпада итд.

Нереализована производња холинестеразе и немогућност занављања индикаторских средстава која је користе доприносе да у овом тренутку практично немамо детекцију нервних отрова и органофосфорних једињења, али ни средство за пружање прве помоћи у случају тровања органофосфорним једињењима (антидот).

Закључак

Може се закључити да се место јединица АБХ службе у обезбеђењу од хемијских удеса мора тражити кроз *националну стратегију о заштити и спасавању од елементарних непогода, техничких и технолошких несрећа и других стања опасности*. То би био документ у којем би се у једном делу дефинисали сврха и задаци везани за заштиту, основна начела безбедности и главни принципи деловања. У другом делу би требало да буде анализа потенцијалних опасности од елементарних непогода, техничких и технолошких несрећа, пожара, радиолошке, хемијске и биолошке контаминације и процена рањивости државе (привреда, грађани итд.) у таквим ситуацијама (у тренутку израде процене). Следећи део требало би да би се односио на *разраду стратешких циљева*, од којих су најважнији:

- развијање закона, норматива и других аката у складу с важећим прописима Европске уније;

- успостављање институционалних, организационих и персоналних услова за примену критеријума у управљању заштитом и спасавањем од елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа;

- успостављање тела републичке Владе за координацију рада министарстава, органа локалне самоуправе, војске и других у заштити и спасавању од елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа;

- обезбеђивање добро увежбаних извршилаца свих задатака;

- развијање најефикаснијих начина реаговања у заштити и спасавању од елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа (планови реаговања);

- свођење на најмању могућу меру штета насталих у заштити и спасавању од елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа;

- дефинисање субјеката у заштити и спасавању, уз прецизно дефинисање обавеза, руководећих и координационих тела и оперативних јединица;

- регулисање права и обавеза грађана у припреми за деловање и у деловању у заштити и спасавању од елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа;

- стварање услова за несметан проток информација;

- динамичко повећање међународне помоћи и подршке операцијама;

- пружање економске подршке и олакшица за све угрожене према могућности државе и привреде.

Многи од наведених циљева су већ дефинисани кроз законска и подзаконска акта, али се не спроводе у пракси. Међутим, због ризика од НХБ опасности неопходно је организовано управљање и ангажовање свих субјеката и капацитета државе.

Нажалост, наша реалност је неповољна. На нивоу РС не постоји уређен систем управљања ризиком од НХБ опасности. Имамо снагу и капацитета (многе институције међу којима важно место заузима ВС), али не постоји координација са највиших нивоа, не постоји планско и организовано ангажовање наведених снага и капацитета, што може да има тешке последице у стварној опасности. Да би се јединице АБХ службе успешно укључиле у систем заштите при хемијским удесима морају се опремити:

1. *средствима за НХБ заштиту* (маска заштитна М3, по моделу опремања војника пешадије; комбинезон заштитни лаки М6, из увоза; одело филтрирајуће заштитно М 00; ортрач заштитни лаки М4 и чарапе заштитне М2, домаћа производња);

2. *средствима детекције хемијске и биолошке опасности и нуклеарног зрачења*:
 - индивидуалним сензорима за хемијску и за радиолошку детекцију (по моделу опремања војника пешадије);
 - аутоматским хемијским детектором, типа CAM-2, и средствима за мерење ниских нивоа радиоактивности, типа Radiac set AN/PDR 77;
 - средствима за детекцију и идентификацију индустријских опасних материја (мултигас детектори, мобилне РХ-лабораторије);
 - средствима за даљинску детекцију;
 - треба интензивирати развој и опремање модерног возила за РХБ-извиђање.
3. *савременим средствима и материјама за деконтаминацију*:
 - апаратом за групну деконтаминацију (из домаћих произвођачких ресурса)
 - уређајем за завршну деконтаминацију материјално-техничких средстава, људства, објеката и земљишта (из увоза);
 - треба ургентно набавити узорке капорита из увоза за потребе верификационих испитивања.
4. *савременим и ефикасним средствима за учешће у санирању последица хемијских и нуклеарних удеса*.

Реализованим активностима на реорганизацији АБХ службе у последњих десет година успостављена је солидна организација, тако да је очуван кадровски и, одређеном обиму, технолошки потенцијал као добра основа за даљу организацијску доградњу места и улоге службе у систему одбране до 2015. године. Искуствима из ангажовања АБХ службе у санацији земљишта контаминираним осиромашеним ураном на простору РС, деконтаминацији и уништењу постројења за производњу хемијског оружја, хемијским удесима и другим стручним задацима потврђена је исправност опредељења да професионализација рода буде предуслов ефикасности.

У усвојеном моделу организације предвиђено је да АБХ служба буде рационална и интервидовски организована, компатибилна са одговарајућим структурама друштва, интероперабилна са савременим армијама и савремено опремљена. Све наведене комплексне задатке припадници АБХ службе су реализовали заједно са цивилним институцијама Србије тако што је за сваки задатак формиран посебан тим. Стечена искуства представљају модел будућих цивилно-војних задатака и почетак сарадње у борби са савременим изазовима и претњама.

Литература

1. *Доктрина Војске Србије*, ГШ ВС, Београд, 2010.
2. Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, „Просвета“, Београд, 2000.
3. Ђарамати, Ш., Јаковљевић, В.: *Цивилна заштита у СРЈ*, ВШБ, Београд, 1996.
4. Јовић, Р., Јовић, С.: *Нуклеарни, радијациони, хемијски и биолошки удеси, диверзије и тероризам*, РО за унапређење кадрова – Центар, Београд, 1988.
5. Филиповић, Д.: „Геопросторно моделовање ризика у животној средини“, докторска дисертација, Географски факултет, Универзитет у Београду, Београд, 2000.
6. Дилпарих, Д.: „Обезбеђење гарнизона ВЈ од хемијских удеса у миру“, стручни рад, Београд, 2002.
7. Вуковић, Ж.: *НАТО бомбардовање Југославије и угрожавање права на животну средину*, „Народна књига“, Београд, 2000.
8. *Интегрални катастар загађивача*, Агенција за заштиту животне средине, Интернет: <http://www.scribd.com> 17. 11. 2009.

ХУМАНИТАРНЕ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ И ЊИХОВ УТИЦАЈ НА ОБРАЗОВАЊЕ И ОБУКУ ОФИЦИРСКОГ КАДРА

Александар Милић и Дарко Божанић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Остваривање савремених циљева глобализације праћено је ангажовањем оружаних и других снага кроз нови облик „савременог рата“ који је назван „интервенција“, уз префикс „хуманитарна“, да би се могао лакше оправдати. Као отпор глобализацији и последица начина њеног остваривања настају побуњеници, који своје активности испољавају асиметричним начинима дејстава, због којих поборници савременог глобализованог света повећају употребу оружане снаге. Основни носилац оружане снаге је војни кадар, који мора да буде адекватно припремљен за обављање задатака у савременим операцијама. Те операције су обележене комплексним противпобуњеничким акцијама и опасношћу да ће носιοци извођења операција употребити прекомерну силу. У припреми војног кадра за учешће у постмодерним операцијама неопходне су велике измене: постављање нових захтева у обуци, прихватање промена на интелектуалном и културном пољу и образовање официрског кадра за обављање различитих задатака како у војној области, тако и у области политичког одлучивања. У тексту је представљено виђење појединих западних војно-политичких теоретичара о потребним знањима и вештинама војног кадра за савремене ратове – операције. На основу њихових запажања, кроз стечена искуства, могу да се сагледају и предстојећи задаци у образовању нашег војног кадра према тенденцијама у држави.

Услед обиља доступних података, у раду је обрађена студија случаја – Сједињених Америчких Држава и Уједињеног Краљевства, као и њихова искуства, што је само један од више могућих приступа предмету истраживања. Слична анализа могла би да се примени и на друге учеснике у хуманитарним интервенцијама.

Кључне речи: *хуманитарне интервенције, операције, противпобуњеничке операција, обука и образовање официрског кадра.*

Увод

Последњих 40 година сведочи о великим променама у физиономији савременог ратовања. Међутим, термин *савремено ратовање*, полако али сигурно, уступа место новом термину – „интервенисање“. Тој замени термина прибегава се

свесно, ради избегавања могућности осуде током поступања против држава или народа. Путем интервенција, тежи се остварењу постављених политичких, економских, друштвених и геостратешких циљева, и у таквим условима, приликом одлучивања, војна сила се јавља као оруђе и опредељујући фактор.

Последице могућности извођења „интервенција“ су: постављање смелијих циљева, мењање начина њиховог остваривања, условљавање примене различитих технолошких достигнућа у војне сврхе и потреба за изменом физиономије војног кадра који ће да изводи интервенције. Сходно томе, човек, као веома битан чинилац оружаних сукоба, мора да има одређене квалитете и да испуњава одређене услове да би задржао и побољшао ефикасност на бојном пољу. Његови квалитети се огледају у способности да планира, организује и реализује борбена дејства уз висок степен спремности за предстојеће изазове и задатке ради избегавања и отклањања свих негативних утицаја на исход оружаног сукоба. Војни кадар се оспособљава кроз образовање и обуку, а због промена у образовању и обуци војног кадра не сме да се потцени значај људског чиниоца.

Савремено друштво сматра образовање покретачком снагом и неопходним условом напретка човечанства. Истовремено, свакодневно увећавање сазнања у различитим областима људске делатности упућује на закључак да се појединац, путем образовања, не може научити свим знањима. У складу с тим, образовне програме треба конципирати тако да усвојена знања оптимално одговарају пројектованим занимањима.¹ Такав приступ нарочито долази до изражаја у образовању за занимања за која су неопходна специфична знања, међу којима професија официра има значајно место. Стога је питање неопходних знања за официрски кадар одувек занимало велики број научних радника који су, директно или индиректно, везани за школовање те друштвене категорије. Војно школство сваког друштва поставља себи као задатак циљеве на основу којих се будући официрски кадар припрема за обављање наменских задатака. И обрнуто, на основу наменских задатака, војном школству се постављају задаци који произилазе из начина остваривања улоге војске у савременом ратовању и током извођења хуманитарних интервенција. Праћењем тока хуманитарних интервенција умногоме се стварају могућности за сагледавањем потребних промена у образовању и обуци официрског кадра.

Хуманитарне интервенције

Савремени свет се обликује под директним утицајем феномена глобализације који за последицу има „интервенције“ као начин за остваривање постављених циљева.² На основу сагледавања дешавања кроз историју, може се приметити да је један од пратилаца и неопходан услов за успостављање свих великих светских империја био рат.

¹ А. Милић, Д. Божанић, Д. Милојевић, „Потребна знања официра инжењерије посматрана кроз мисије ВС“, Научни скуп са међународним учешћем *Потребна знања официра за 21. век*, Београд, 4–6. децембар 2009. године.

² Александар Милић, „Тероризам и 'Хуманитарне интервенције', као облици политичког насиља, у остваривању политичких циљева, у пост биполарном свету“, магистарски рад, Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 161.

У класичној студији *Успон и пад светских поредака* Торбјорн Л. Кнутсен показује „четири таласа рата“ модерног доба: 'иберијски светски поредак', под хегемонијом Шпаније у 16. веку, поредак 17. века са Холандијом на челу, поредак '*Pax Britanica*' у 18, 19. и 20. веку, '*Pax Americana*' и 'нови светски поредак', рођен на пепелу Хладног рата [...] Сваки од нових поредака, сматра он, захвата све шири простор светске арене. Темељи хегемоније су вишеструки [...] технолошка, економска и војна превага најмоћније силе свог времена, али легитимитет који ужива као носилац универзалних вредности свога доба [...]”³

Кроз историју се појављује, као законитост, чињеница да је „један од основа светске доминације, снажна војска која је уједно и гарант најмоћнијим силама да одрже светски поредак. Отуда не треба да чуди што глобални моћници желе да створе планетарну војну силу која ће обезбеђивати задржавање жељеног поретка. Милитантно крило глобализације не крије да „није далеко дан када ћемо морати да одбацимо сваку сентименталност, да наступимо са позиција директне, физичке силе“.⁴

У периоду након престанка хладног рата настала су два феномена епохалних размера. Први феномен се односи на промењени карактер ратовања и настанак тзв. „нових ратова“, а други – на успех либералне демократије у наметању међународној заједници поштовања људских права не само кроз документе већ и као цивилизацијског достигнућа које се мора спровести и у пракси. Услед условљености та два феномена, дошло је до стварања једног новог, трећег феномена – повезивања хуманитаризма и војних операција (интервенција). Таква конструкција представљена је као *хуманитарна интервенција*. Веома вешто је из споја избачена реч *војна* (која се у политичком жаргону увек користи уз интервенцију) и употребљава се само конструкција хуманитарна интервенција. При њеном спровођењу користи се страна војна сила унутар територије суверене државе, и то углавном без њене сагласности, а често и уз њено велико противљење. Због тога је поједини аутори употребљавају и као синоним за *хуманитарни рат*. Таква разлика у схватању показује колико је у том оксиморону сакривено неразлучених ствари. Проблем правилног сагледавања и схватања хуманитарних интервенција делимично је и у томе што оне не служе само за разрешење сукоба између две стране већ и за увођење у планирани (зацртани) колосек изградње мира по моделу демократског схватања (у духу западне демократије) и изградње државе.⁵ Када се наведе задатак изградње државе према западном моделу, код домаћег становништва се често јавља огроман отпор јер то није у вези с његовом традицијом (као у случају Авганистана).

Будући да је реч о наметању одређених политичких становишта, долази се до закључка да таква акција није неутрална и непристрасна, те да се као таква битно разликује од идеје хуманитаризма. Уз све то, неоспорна је чињеница да је већина (ако не и све) хуманитарних интервенција у периоду после хладног рата била мотивисана геополитичким и стратешким интересима и безбедносним преокупацијама. Међутим, за одређени број су, у складу с називом, постојали и хуманитарни мотиви.

Без обзира на мотивисаност, у „новим ратовима“ су хуманитарне интервенције успешно промовисане као важан инструмент међународне политике. То је усло-

³ T. Knutsen, „*The Rise and fall of World Orders*“, Manchester University Press, UK, 1999, p. 68.

⁴ *Одбрана* од 01. 10. 2006, стр. 76.

⁵ А. Милић, „Деструкција као средство политике“, *Војно дело*, лето/2010, Београд, стр. 375.

вљено, пре свега, дужином трајања сукоба, њиховом нерегуларношћу и ескалацијом насиља у региону, па самим тим и немогућношћу да се контролишу. За разлику од традиционалних ратова, који су углавном били међудржавни, у савременом свету се воде ратови унутар држава, и то под паролом заштите људских права и ширења демократске свести. Али, када се скину маске, на видело избијају циљеви који се постављају у име освајања и контроле државе у којој се интервенише ради заштите „националне безбедности“ државе која интервенише. Тиме се држава преобликује тако да јавни сервис постаје оруђе за извлачење ресурса. Јер, под појмом *национална безбедност* подразумева се „контрола над сировинама, индустријском инфраструктуром, квалификованом радном снагом и војним базама“.⁶

На схватање националне безбедности директно утиче становиште земаља извозница енергије (државе произвођачи) које се разликује од становишта држава које су енергетски зависници (државе потрошачи). Приступ се често разликује и у оквиру тих групација, а као пример се могу узети Европска унија, која своју енергетску безбедност превасходно везује за питање гаса, и САД – за питање нафте, док Кина, Индија и Јапан имају сасвим другачији концепт безбедности.⁷

Приликом покушаја сагледавања стварног стања у кризним подручјима веома тешко се може установити ко чини различите фракције које се боре на терену и ко контролише територију, због чега се не може преговарати са овлашћеним ауторитетом око испоруке хуманитарне помоћи, сигурних зона и коридора за таласе избеглица. Због такве ситуације у први план долазе недржавни актери и приватне војске и милиције, који су често под окриљем регуларне војске, који те ратове воде у име етничких или религиозних идентитета. „Нове ратове“, као и оне пре њих, прати ратна економија, у коју су, уз традиционалну пљачку и разарање, укључени разни облици незаконитог трговања и криминално умрежавање регуларне војске, парамилитарних формација, снага безбедности и политичара у подели плена и ресурса. А када дође до извођења интервенције постаје јасно и објашњење Р. Хаса да „сврха оружја је да се употреби (а оружје, његова употреба и његова производња, захтева много посла и упошљава много људи); сврха оружја тако није више одбрана, већ употреба за ону сврху за коју је оно употребљиво, подразумевајући његову екстремно велику инструменталну вредност; да је штета не искористити прилику да се учини 'добро' (подразумевајући, такође, да је 'наше' оружје 'добро' оружје); уводећи 'подршку медија' (*public support*) у игру цела схема добија 'демократско одобрење за штампу' (*imprimatur*) – и пут до крсташких ратова се појављује на хоризонту. Непринципијелност се покрива тезом да је 'боље ишта него ништа' и да то што није могуће стићи свуда 'где треба' није разлог да се ипак не стигне барем негде. Да се учини барем нешто, онолико колико се може“.⁸

У „новим ратовима“ нема победника и закључења трајног мира. Управо таква ситуација омогућава да се, након кратког времена, сукоби обично обнове с несмањеном жестином и бруталношћу, што је за међународне снаге за одржање и изградњу мира посебан изазов. Последице таквих ратова су анархија и социјални хаос у земљи и регио-

⁶ Исто, стр. 378.

⁷ Д. Божанић, Д. Памучар, А. Милић, Д. Бојанић, „Примена SWOT анализе на анализу енергетске безбедности Републике Србије“, *Енергија/Економија/Екологија*, академска издања, Београд, март 2011, стр. 066.

⁸ Јован Бабић, *Страна војна интервенција: између оправдане помоћи и незаконитог насиља*, *Хуманитарне војне интервенције*, „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 263.

ну, јер насиље и оружана борба не служе ширим политичким циљевима и јасном друштвеном програму. Њихово трајање се мери деценијама, што има за последицу уништавање привреде, заостајање државе у развоју производних капацитета и одлив кадра. Осим тога, читаве генерације деце нису у могућности да се школују и немају минималну здравствену заштиту и основне претпоставке за нормалан живот.⁹

Последице ратних дешавања на нашим просторима у ближој историји огледају се кроз: велику незапосленост квалификоване радне снаге; велики потенцијал индустријских капацитета који се сада не користе; велике капацитете за производњу здраве хране, која је Европи веома потребна; велики број извора пијаће воде; расположиве капацитете наменске производње, која због доброг квалитета има значајну улогу на просторима Африке и Азије; коридоре, који се уз осавремењавање могу учинити проходнијим за већи број транспортних јединица; школство, које је државама Северне Америке дало 70.000 високо школованих младих особа (одмах након завршених студија), и оно што се не сме превидети – тржиште жељно савремене технологије из Европе, а не из Турске или са Блиског истока.¹⁰ Последице таквих и сличних ратова, због негативног утицаја на привредне и безбедносне прилике у суседним државама и великих избегличких таласа који се преливају ка њима, постају међународне последице.

Државе су у таквим околностима обавезне да се укључе у решавање проблема ради спречавања људских страдања и мука. Основ за њихово ангажовање је само мандат Савета безбедности Уједињених нација, које су једино легитимне да одобре мешање једне државе у унутрашња питања друге државе, па и да се војно ангажује на њеној територији. Међутим, проблеми настају због жеље појединих самопрозваних држава да наметну одређене норме и стандарде, услед чега се ангажују када процене да је то потребно и без мандата Савета безбедности. Као највећи заговорник заштите људских права иступају САД, које су себи доделиле право на мешање у бројне проблеме широм света. Тако се нису устезале да 1992. године пошаљу своје јединице у Сомалију, уз објашњење да желе да помогну трупам УН у достављању помоћи и хране цивилима који су се нашли у унакрсној паљби између разних зараћених банди у Могадишу. Међутим, да није свако мешање у сукобе мотивисано заштитом људи и људских вредности показало се управо у тој акцији. Хуманитарна интервенција се претворила у неуспели покушај хватања тамошњег војног вође и диктатора Мухамеда Аидида који се завршио потпуном катастрофом – страдало је осамнаест америчких marinaца.

Наредних година појавила се потреба за заштитом виталних националних интереса и у другим деловима света, као што су Блиски исток и Балкан. У тим случајевима, стратегије хуманитарних интервенција званично је класификовао као „хуманитарне акције“ амерички председник Клинтон. За већину тих интервенција или потенцијалних акција наведено је да су „у интересу америчке безбедности“. Међутим, кад је тај аргумент неуверљив, као у случају Косова, или кад пропадне, као на простору Ирака, амерички званичници брзо прелазе на „хуманитарну карту“, односно одмах саопште да је војска убијала и уништавала како би „промовисала моралне циљеве“.

⁹ Мр Александар Милић, „Тероризам и 'Хуманитарне интервенције', као облици политичког насиља, у остваривању политичких циљева, у пост биполарном свету“, исто, стр. 187 и 188.

¹⁰ А. Милић, Д. Божанић, Д. Бојанић, „Геополитички и енергетско-безбедносни чиниоци прикључења Републике Србије Европској унији“, Зборник радова са округлог стола *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској унији*, Оригинал, Београд, 2010, стр. 103.

Један од начина припремања терена за спровођење „хуманитарних интервенција“ јесте завођење различитих облика санкција. Тим санкцијама су највише били погођени управо цивили, за чије су се боље сутра бориле те исте Сједињене Државе. Да би се одређена држава што више оштетила и да би се приказали као праведни борци за узвишене циљеве, омогућили су извоз природних богатстава (нафта, гас, дијаманти итд.) ради добијања појединих животних артикала који су недостајали. Тако је осванула акција „Нафта за храну“. Међутим, нафта је морала да се извози само преко појединих фирми, које су саме формирале откупне цене, и само су тачно одређене фирме могле да издају одобрену храну. Отуда не треба да изазивају чуђење скандали који су везани за програм „Нафта за храну“, којим је ирачком становништву требало да се осигурају потрепштине које су им недостајале због дугогодишњих санкција. Такође, тиме се потврђују изјаве одређеног броја аналитичара међународних односа да су интереси локалног становништва само изговор за остварење неких стратешких или привредних интереса државе или држава које предузимају инвазију.

Када се говори о наведеним појавама мора се узимати у обзир чињеница да и у случају унилатералних и у случају мултилатералних интервенција пресудну улогу имају моћне земље и њихови интереси, те да су међународне установе и организације формиране у интересу великих сила, а не против њих. „Потреба за међународним нормама и институцијама проистиче из себичних интереса моћних држава“, ¹¹ а те моћне земље и успостављају правила игре и подешавају их својим потребама. Отуда и називи превентивних интервенција којима себи дају за право да интервенишу иако нису у стварној опасности. Наиме, довољно је само да процене потенцијалну опасност (према својим критеријумима) и да се створе услови за превентивну интервенцију. Доктрина превентивних напада усредсређена је на спречавање претње државној сигурности и суверености, за разлику од хуманитарне интервенције, чије је „централно питање“ везано за заштиту људских права.

Начин припреме државе за превентивно деловање садржан је у члану 87 Основног закона Немачке. У њему је прецизирано да држава образује оружане снаге за одбрану, али и да „одбрана данас обухвата много више од традиционалног схватања одбране на државним границама у случају конвенционалног напада. Она укључује превенцију криза и конфликта, заједничко савладавање кризних жаришта и деловање у посткризном периоду. Сходно томе, одбрана се не може географски ограничити, већ подразумева очување безбедности свуда где је угрожена“. ¹² Предузимање превентивних напада може веома лако да се злоупотреби ради остваривања одређених геостратешких или економских циљева, а све преко хуманитарних аспеката.

Да би оправдали себе и своје теорије, моћни пропагирају становиште да светски мир не може постојати заједно са сиромаштвом, великом незапосленošћу и социјалном неправдом. Да такви проблеми превазилазе државне границе и да њихово решење треба тражити у оквиру светске организације. То умногоме упућује на

¹¹ Шибли Телами, „Између вере и етике“, у: Брајан Хехир и др., *Слобода и моћ*, Дом омладине Зајечар, „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 89.

¹² А. Милић, Д. Божанић, Д. Бојанић, „Геополитички и енергетско-безбедносни чиниоци прикључења Републике Србије Европској унији“, исто, стр. 100.

потребу формирања једне државе, што и јесте посредни циљ глобализације света. Међутим, нигде се не говори о обавези или жељи да се државама које су у тешком стању помогне да изађу из такве ситуације. Напротив, такве ситуације се користе за стварање нетрпељивости између различитих националности у таквој држави. Када се томе дода етнички национализам, уз наговештај могућности стварања властите државе, добијају се идеални услови за настанак немира и сукоба, који се могу искористити за промоцију демократског идеала и личну промоцију. Тада се, без обзира на проблеме, дотура „помоћ“ за распиривање сукоба. Најбољи пример за такво наступања јесте чињеница да „мешање појединих држава у корист етничког национализма, које је противно међународном праву, налази се на почетку етнички мотивисаних прогона“¹³ у Хрватској и на Косову и Метохији. „САД су снажно подупрле сецесионистичке захтеве албанске мањине и тако припремили терен за независност Косова, коју су признали девет година касније“,¹⁴ али као свој протекторат у коме врховна власт има НАТО. Да није само наша земље била тако искориштена показују ситуације у Ираку и Авганистану. У тим државама су изабране националне групе које се, због својих циљева, слажу са идејама окупационих власти и зато јој им је поверено владање државом.

Поставља се питање какве су последице изведених хуманитарних интервенција у свету. Оно је болно како за оне према којима је изведена хуманитарна интервенција, тако и за оне који су је извели. Првима се не допада оно што су преживели и колико су уништени, а другима је проблем како да се након постизања својих циљева извуку из сопствене замке и да, при том, не покажу колико су погрешили. Последице се посматрају и на локалном и на светском нивоу. На локалном нивоу постоје велика разарања проузрокована хуманитарном интервенцијом – испаливањем високо експлозивног оружја на насељена места (крстареће ракете, касетне бомбе, гранате са осиромашеним уранијумом, графитне бомбе). На светском нивоу се велика изведена хуманитарна интервенција, али се не помиње колико је у њој било цивилних жртава. Своје хвалоспеве подупиру појединим изјавама, а аналитичар „Вјесника“ Фран Вишнар је духовито приметио да „Американци у четири дана развале и готово окупирају земље изнад 20 милиона становника (за оне мање треба им неколико сати)“.¹⁵

Последице хуманитарних интервенција исказују се кроз отпор, тј. борбу обичног народа против извођача интервенција. Међутим, поставља се питање како да се води борба са онима који су много већи, јачи и бројнији, односно – супериорнији. У таквим ситуацијама намеће се једини могући начин – вођење асиметричног рата. Тако испровоцирани след догађаја води у нову хуманитарну интервенцију, у којој треба ангажовати војни кадар за обављање постављених задатака. Самим тим, потребно је да се тај војни кадар припреми за предстојеће задатке који излазе из оквира досадашњег образовања и обуке.

¹³ Ингеборг Мајс: „Тољара као врлина“ (интервју за *Wochenzeitung*), *Време*, бр. 461, 6. 11. 1999; http://www.vreme.com/arhiva_html/461/08.html, 20. 12. 2010.

¹⁴ Марија Тодорова: „НАТО на Балкану, Балакан у НАТО-у“, <http://www.h-alter.org/vijesti/europa-regija/nato-na-balkanu-balkan-u-nato-u>, 20. 12. 2010.

¹⁵ Вишнар Фран, „Кад Кремљ прогута понос“, *Вјесник*, 11. август 2005, стр. 9.

Услови промене у образовању и обуци официјерског кадра

Припреми оружаних снага за обављање задатака у оружаним сукобима посвећује се велика пажња. Управо стога су вршене посебне припреме за конвенционалне ратове. Међутим, са развојем савременог света наметнула се потреба за спровођењем припрема за савремене врсте ратова или постмодерне ратове, које карактеришу стабилизационе и противпобуњеничке операције. При томе, смањује се употреба, па се чак и избеаује термин *рат*, а уместо њега се користи модерни термин – *интервенција*.

Такве промене у савременом свету намећу и промене у вези са знањем које је потребно савременим *ратницима* (избацивањем израза *војни кадар*, који се везује само за представнике јединица под заставом одређене државе, стварају се услови за легално коришћење приватних фирми које се баве услугама из домена безбедности), тј. са очекиваним захтевима који се односе на интервенцију и њене извршиоце. Промене су изражене кроз различите механизме ратовања јер се у новим облицима интервенција захтева другачије реаговање – брзо и на лицу места. Управо те промене остављају снажан утисак на професионалне војнике. Наиме, од престанка хладног рата приметно су учестали грађански ратови, земље у процесу транзиције су нестабилне и у порасту су тероризам и побуњеничка дејства.

Због великих промена, Џон Кизели¹⁶ је извршио искорак у сагледавању изазова који се постављају модерним ратницима и промена које доносе савремени начини ратовања, као и сагледавању да ли могу постојати изазови који су повезани са војном едукацијом и културом. Тај покушај је учињен ради обезбеђења боље припреме савремених ратника за начине ратовања у будућности. Реч је о припреми савремених ратника који долазе из држава које се залажу за верификовање интервенција и које дају свој максимални допринос у њиховом извршавању. На основу праћења досадашњих интервенција широм света и последица које оне изазивају, намећу се одређени закључци и обавезе војном кадру које треба сагледати због кога који предстоје држави и Војсци (професионални кадар).

Садашњи и будући изазови

У периоду након хладног рата појавила се потреба за модернизацијом бојног поља, увођењем најсавременијег наоружања, применом информационе технологије и комплекснијом командом и контролом. Због тих потреба постали су неопходни повећана обука и образованији кадар, па је, ради боље припремљености за предстојеће задатке и смањивања трошкова обуке, развијен велики број симулатора, оруђа за обуку и оперативних аналитичких алата. Упоредо с тим, искристалисала се и неопходност да се професионализује војска: само на тај начин могла се правдати инвестиција у симулаторе, оруђа за обуку и друге системе за припрему кадра команде и јединице. Знања и вештине стечени кроз такву обуку били су идеални за тадашњу арену светских дешавања.

¹⁶ Генерал-потпуковник Џон Кизели (*John Kiszely*) директор је Академије за одбрану Уједињеног Краљевства (*United Kingdom Defence Academy*).

Међутим, наступила је потреба за ангажовањем снага у одређеним војним операцијама, као што су постколонијалне регулације и мировне мисије под окриљем УН, па и безбедносни задаци у сопственим државама. Те мисије су у британској и америчкој војној доктрини постале познате као *нератне војне операције* (*Operations Other Than War*), а тај назив је употребљен ради скретања пажње са „правог проблема“ Прави проблеми су били велики међудржавни сукоби у којима је коришћена висока технологија, која је доживљавана као модерни начин ратовања, тј. као еволуција у ратовању. Суштина те врсте ратовања јесте надметање између две регуларне оружане снаге у којем су рат и мир и победа и пораз били јасно дефинисани. Циљ мисије је био да се униште непријатељеве снаге, а метод за такву борбу – јака употреба ватреног оружја и разни маневри.

Упоредо са припремама за класични начин вођења ратова обављана је и припрема за развој модерног начина ратовања. У рату у Заливу, 1991. године, показало се да је линеарно развијан модерни начин ратовања који је умногоме био подупрт динамиком технолошког напретка. Представљен је кроз потрагу за што јачом силом, убојитошћу, брзином и невидљивошћу, бољом дигитализацијом, ефикасношћу логистиком, умреженим ратовањем и могућношћу да се спроведе високотехнолошка акција „шокирај и уплаши“. Иако су такви начини ратовања били из домена научне фантастике за остали свет, у пракси је дошло до болног отрежњења, а због такве реалности ратницима је постављен задатак да одржавају корак с развојем начина ратовања.

Тако конципирани ратови (у савременој пракси усавршени и представљени кроз интервенције) изазивали су код противника либералне демократије одбојност и револт који се могао исказати само кроз асиметричне начине ратовања. Асиметричним су названи због тога што су, према схватањима поборника новог савременог света, они који су им прибегавали одбијали да уђу у модерне и конвенционалне ратове – бирали су герилске, односно побуњеничке облике ратовања. Самим тим, они су постали постмодерни изазови који нису оријентисани ка модерним начинима ратовања. У таквим сукобима непријатељ није очигледан и не може лако да се идентификује, а успех се не заснива на уништавању непријатеља, већ је усмерен на надмудривање противника.

Истовремено, изражена је потреба за развијањем контроле над медијима и вођењем медијског рата, којим се противник лишава широке популарности код свог народа и народ придобија за супротну страну. Тако је једна од битних карактеристика савремених ратова постала борба за умове – домаћег становништва и регионалних и светских званичника. Речју, савремени ратови су првенствено борба у виртуалном свету сајбер простора.

Некада су операције могле јасно да се разграниче на: борбене мисије, мировне мисије, мисије наметања мира, контрареволуционарна дејства и хуманитарне операције. Међутим, сада је реалност сасвим другачија. Џон Л. Кларк¹⁷ у својим расправама наводи да се мисије могу сврстати у шест категорија, којима је обухваћен широки опсег захтева за мисијама. Те категорије су:

- интервентне/офанзивне борбене операције;
- операције за међународну стабилност и подршку;

¹⁷ Професор руковођења, управљања и одбрамбеног планирања у Колеџу за међународне студије безбедности, Центар Џорџ Маршал, Гармишпартенкирхен, Немачка.

- операције подршке грађанству;
- операције националне одбране;
- подршка међународној хуманитарној помоћи;
- једностране војне операције.¹⁸

Као последица асиметричног начина вођења борбе, закључак је да се ратови са противпобуњеничким примесима морају подразумевати, уз истовремену примену разноврсних операција које се не могу лако разграничити. Они који су учествовали у таквим операцијама сматрају да их карактеришу: комплексност, неодређеност, неизвесност и несталност.¹⁹ Комбинација тих карактеристика је веома сложена и њихово решавање није једноставно, јер отклањање једног проблема узрокује, најчешће, појављивање неког новог.

Савремене хуманитарне интервенције и изазови које намећу

Сама природа интервенција указује на могуће улоге и задатке професионалних војника. У досадашњој пракси се показала већа разноликост улога него што је то предвиђено за борбене операције. Као последице изведених интервенција, тј. операција, настају потребе за: изградњом државе, реформама у одбрамбеном сектору, подучавањем и обуком локалних безбедносних служби, хуманитарном помоћи, обуком цивилне администрације, спровођењем закона, политичким активностима, па чак и социјалним радом. Део тих улога ће се поверити различитим агенција и владиним организацијама. Када је реч о агенцијама, значајно је да се у свету проблему организовања типова оружаних безбедносних снага прилази веома студиозно. Према различитим типовима мисија формирају се одговарајући типови снага које ће учествовати у њиховој реализацији. Тако се разликују (у зависности од држава):

- активне конвенционалне копнене снаге (тешке);
- активне конвенционалне копнене снаге (лаке);
- снаге за специјалне операције;
- резервне снаге;
- снаге пограничне безбедности;
- снаге унутрашње безбедности;
- националне гарде/милиције;
- полувојне полицијске снаге;
- специјалне полицијске снаге;
- националне полицијске снаге;
- приватне војне компаније;
- комерцијални добављачи услуга безбедности.²⁰

¹⁸ Dr. John L. Clark, *What Roles and Missions for Europe's Military and Security Forces in the 21st Century?*, Алтера, Београд, 2006, стр. 13.

¹⁹ Џон Кизели, „Изазови постмодерних ратова“, *Евроатланска ревија*, пролеће/лето 2009, бр. 10, Публикум, Београд, стр. 34.

²⁰ Dr. John L. Clark, *исто*, стр. 27.

На основу наведеног, јасно је да се војном кадру постављају различити и сложени задаци. Почињу проценом коју силу треба користити, а затим се доноси одлука о употреби благе или јаке силе, о томе када, у зависности од ситуације, треба приступити успостављању партнерства с међународним организацијама и цивилним и војним агенцијама и како да се овлада информацијама и успешно сарађује с медијима, успостави успешан дијалог с лидерима локалних заједница и творцима јавног мњења, ментално надмудри непријатељ и на прави начин одмерити прогрес (преко тога се, можда, најчешће прелази). Ако се успешно реализују наведени захтеви, намеће се обавеза да се добро познају разноврсне области, укључујући: политички концепт, легалне, моралне и етичке комплексности, културна и верска питања, начин на који функционише друштво, шта је то што чини добру владавину, повезаност оружаних снага једне земље с њеним грађанима, идеју безбедности људи, концепт легитимности, ограничења при употреби силе и психологију противника и остатка популације.²¹ Све то намеће закључак да ће се успешно вођење постмодерних ратова заснивати не само на примени чисто војне експертизе већ и на мудрој примени ширег знања.

Када се говори о потребном ширем знању, мисли се на широки опсег знања који одскаче од стандардног профила образовања. Досадашње образовање и обучавање се заснивало на усвајању знања и вештина којима се модерни ратници обучавају да би постигли војни циљ, уз уништавање свих мета употребом убојитог оружја и поделу света на непријатељске и пријатељске снаге. Међутим, војни кадар који ће чинити окосницу ратника постмодерних ратова мора знати: да је коначни циљ политички циљ, да је психолошко надмудривање противника много значајније од физичког надмудривања, да поседовање довољног броја ресурса не води увек до успеха у војном походу и да не постоје брзе и одлучне победе. Осим тога, нарочито је важно да се схвати да се поједини ратови против побуњеника не могу добити и да их никада не треба покренути, као и да не може постојати подела само на непријатељске и пријатељске снаге.

У случају да нема потребна знања, „класични војни кадар“ доћи ће у ситуацију да у борби против побуњеника примењује традиционалне облике извођења дејстава, чиме ће показати своју немоћ да се адекватно супротстави побуњеницима. Такве ситуације најбоље осликава стара изрека „ако је у кутији за алат само чекић, онда сви проблеми почињу да личе на ексер“. Да би се такви проблеми превазишли, потребно је да се војни кадар образује и обучава да прихвата новина, као и да буде спреман да их, зависно од ситуације, рационално примени. Оружане снаге које су своја ратовања замениле извођењем мировних мисија умногоме су успеле да прилагоде постојећи војни кадар захтевима које се постављају у борби против побуњеника.

Борбу против побуњеника карактеришу: комплексност, неодређеност и неизвесност; читав концепт „меке силе“; политичка умешаност; медијско посматрање и неправичне стеге правила ангажовања војних снага које могу да доведу у питање употребу кључне ствари – ватреног оружја. Због тога војни кадар мора да има неке особине које нису превасходно ратничке, као што су: емоционална интелигенција, умереност, емпатија према противничковој страни, толеранција, стрпљење, суптилност и политичка спретност. Међутим, може се учинити да су ти захтеви веома тешки и неугодни, и могу код војног кадра да изазову противљење промени културе ратовања.

²¹ Генерал-потпуковник Џон Кизели, *исто*, стр. 34.

Ту долази до изражаја сукобљеност ранијих учења са новим ситуацијама у којима ће се наћи војни кадар, па је потребно да се прилагоде њихово образовање и обука како би постали савремени ратници који поштују постављене политичке циљеве, који ће се остваривати на суптилнији начин. Наиме, када се циљеви остварују на такав начин није допуштено претерано уништавање и десетковање људства: потребно је да се очувају потенцијали територије и ресурси људства да би се касније њима располагало.

Обука

Да би се војни кадар што боље припремио за обављање задатака у оквиру савремених ратова потребна је брза и агилна организација обуке која има упориште у доктрини употребе војске. У тим прилагођавањима далеко су одмакле војске САД и Уједињеног Краљевства које су пре размештања снага организовале обуку према предстојећим конкретним задацима и томе додале упознавање са државама у које одлазе (са основама њихове културе и језика). Међутим, на основу искуства из изведених интервенција, показала се потреба да се наведена обука прошири укључивањем, поред осталог, садржаја везаних за разумевање онога што војна линија операције чини у том мултидисциплинарном приступу и информисањем о факторима нестабилности, па је обука донекле редефинисана. Такође, уочен је проблем прилагођавања војног кадра који је обучен само за борбу за обављање задатака попут стабилизационих операција и операција за сузбијање побуна и побуњеника. Управо је време, као ограничавајући фактор у припреми војног кадра за савремене интервенције, утицало да се убрза рад на прилагођавању обуке.

У јуну 2006. Марински корпус је објавио упутство под називом *Борба против нерегуларних претњи*, у којем генерал-потпуковник Џим Метис тврди: „Од маринаца ће се захтевати да раде и друге ствари, а не само борбене операције како би савладали наше непријатеље [...] Маринци морају да науче када да се боре оружјем, а када информацијама, хуманитарном помоћи, економским саветима, као и да помажу успостављање квалитетне локалне управе [...] Победа и очување добре воље људи, кључне су за победу“. Такав приступ се није променио ни у најновијој доктрини америчке копнене војске и маринаца о противпобуњеничкој борби која је објављена у децембру 2006. године. У уводу те публикације, коју су заједно потписали генерали Дејвид Петреус у име Копнене војске и Џејмс Амос у име Маринског корпуса, пише: „Овај приручник треба да послужи као опште место приступа противпобуњеничким дејствима [...] Његов циљ је да пружи онима који спроводе противпобуњеничке операције добру базу за разумевање и одговоре на специфичне видове побуне“.²² Кроз те приручнике се наглашава да се „од војника и маринаца очекује да буду градитељи државе, као и ратници. Морају да буду спремни да помогну у поновном успостављању институција и локалних снага безбедности као и да пруже помоћ у изградњи инфраструктуре и пружању основних услуга. Морају да буду спремни да помогну стварању услова за владавину права, као и за успостављање локалних власти“.²³

²² Генерал-потпуковник Џон Кизели, *исто*, стр. 38.

²³ *Исто*.

Такав приступ решавању критичних дешавања упућује на закључак да се проблему побуна и побуњеничком организовању извођења дејстава посвећује огромна пажња. У вези с тим, намеће се питање да ли се обављају припреме за нове колонијалне ратове или се у оквиру глобализације припремају нове активности на увођењу новог устројства држава и света. На то упућује и тумачење теоретичара да побуњеничке активности постају превише комплексан проблем, нарочито ако се део побуњеничких акција организује на ширем међународном нивоу. У случају њиховог повезивања, постоји могућност настанка одређених хибридних организација за које у досадашњим доктринама нема трајног решења. Такође, усмерава се пажња на могућност мењања облика и форми побуњеничких активности, тако да могу постати агилне (брзо се мењају) и динамичније (лако мењају тактику).

Образовање

Неопходно је да се направи разлика између образовања и обуке: кроз обуку се људи припремају, колективно или индивидуално, за одређене конкретне задатке у одређеним ситуацијама, а образовањем се утиче на развијање њихове менталне моћи и разумевање проблема. Тако се кроз обуку људи добро припремају за оно што се може предвидети, док је за непредвидиве изазове неопходно образовање.

Будуће операције, поготову борба против побуњеника, највероватније ће бити комплексне, неодређене, неизвесне и несталне. Те карактеристике их чине непредвидивим, па су, самим тим, и изазови сложенији и, како их Запад класификује – „зли“. Због тога војни кадар да мора да буде спреман да решава проблеме и врхунски оспособљен и образован. Дакле, да би постигао потребне ефекте, савремени ратник мора да буде агилан и флексибилан у преиспитивању могућности за ангажовање, имажинативан и способан за ригорозне анализе и објективно критичко мишљење. Потребни су људи који знају да концептуализују и могу да осмисле иновације, који су „сређени“ и мудри, који имају разумевања и развијену интуицију и који добро просуђују. Све је то потребно зато што се због карактеристика постмодерних операција намеће потреба да се одлуке о значајним питањима доносе на нивоу нижих команданата.²⁴ Због таквих захтева и услова мора се одступити од устаљене праксе ограничавања „мишљења изван устаљеног оквира“ (*think outside the box*), што је нарочито карактеристично за флуидне и непредвидиве, тј. за „неуређене“ операције, које карактеришу постмодерно ратовање.

Кроз обуку и образовање савремени ратник се оспособљава да примети када престају да се примењују стандардни услови и да се, у складу с тим, прилагоди новонасталим околностима. Међутим, прилагодљивост није довољна: мора се поседовати и разумевање, које омогућава да се иде у сусрет променама а које је такође резултат образовања. „Ђулио Дие је приметио да се 'победа осмехује онима који жељно ишчекују промене у карактеру рата, а не онима који чекају да се адаптирају пошто до промена дође'“.²⁵

²⁴ Исто.

²⁵ Исто, стр. 39.

Уколико се учење заснива само на искуству из последњег ратног сукоба, при чему се лекције из једног рата пребацују у следећи, а претерана фокусираност на обуку искључује образовање, често ће резултат бити већи утрошак времена за припрему операције него за проучавање проблема операције. Зато стицање одређеног степена образовања омогућава ратнику уочавања праве природе проблема и његово успешно решавање.

На основу искуства из последњих интервенција у којима су учествовале западне снаге, постављен је захтев да сви војни лидери поседују неку врсту политичке префињености – од нижих команданата, који ступају у везе с градоначелницима, тј. са председницима општина, преко високих официра, који ступају у контакте с владама у регионима, све до највиших официра, који саветују лидере својих држава. Тиме је потврђен изузетан значај образовања у успостављању политичке проницљивости.

Сврха образовања је развој капацитета за добро расуђивање. Кроз остваривање тог циља образовање поприма димензију обуке због тога што ратнике припрема да добро расуђују при обављању свог посла, и то не само када је реч о тренутном ангажовању већ и током будуће војне каријере. Осим тога што утиче на каријеру, образовање више доприноси да официри науче како да примењују своје знање него шта да мисле.

Добар пример за утицај образовања на оружане снаге јесу оружане снаге Уједињеног Краљевства, у којима је било устаљено мишљење да нема потребе за додатним образовањем. Када су 2003. године послати у Ирак, припадници тих снага су већ имали велико, готово универзално искуство у противпобуњеничким дејствима. Али, ако се изузме ограничен број људи који је био размештен у Авганистану или Сијера Леонеу, искуство већине се заснивало на операцији у Северној Ирској која је веома особена (реч је о операцији *Барјак*). Операције на Балкану у којима је британска војска такође учествовала нису се водиле против побуњеника, већ је то била акција наметања и одржавања мира. Због тога, као и због недовољног образовања (за разлику од обуке), било је оних који су током акција у Ираку користили искуство из Северне Ирске.²⁶

Када се говори о ширини и предметима који се морају проучавати, не може се издвојити само један или неколико предмета. На пример, сазнања из историје, за коју је често наглашавано да је водила за војнике, нису једино битна и довољна, већ се морају повезивати и са знањима из политике, социологије, економије, психологије, физике, хемије итд. Можда као добар показатељ за то може да послужи становиште које је „пре педесет година формулисао Самјуел П. Хантингтон: 'Као што се закон на својим ободима меша с историјом, политиком, економијом, социологијом и психологијом, то се догађа и са војним вештинама. Војно знање граничи се са природним наукама, као што су хемија, физика и биологија. Да би свој задатак разумео како треба, официр мора да има неку идеју о повезаности са овим другим пољима и то на начин на који се то знање може применити. Такође, није могуће развити аналитичке способности, моћ просуђивања и имагинације ако се оспособи само на занатском плану. За то је неопходно учење на широком пољу ван граница професије. Чињеница да се официр – као и адвокат или лекар – стално бави људским бићима, захтева од њега да има веће и боље разумевање ставова људи, њиховог понашања и мотивације, које либерално образовање подстиче. Као што је опште образовање постало обавезно за гуде који се баве правом или медицином, то је

²⁶ Исто, стр. 39–40.

сада важно и за официре“.²⁷ Такво становиште упућују на свеобухватан приступ како у усвајању знања, тако и у сагледавању комплексности операција, која се огледа кроз елементе политичке, дипломатске, безбедносне, економске и друштвене заступљености компонената, а све те компоненте војни професионалац мора да разуме.

Тако широко образовање остварује се кроз два сегмента. Један је образовање на штабним или ратним колеџима, војним институцијама које су углавном намењене само за припаднике оружаних снага. Таква је пракса у великом броју земаља ради образовања особља које је већ у служби. Те установе се називају и „професионални манастири“ јер су чисто војно окружење за учење. Начини за допунско образовање су и сарадња с представницима других организација, али и помоћ предавача који гостују по позиву. Таква је и идеја „Педија Ешдауна за формирање 'школе за превенцију конфликта, оружану интервенцију и решавање ситуација после сукоба' у Уједињеном Краљевству“.²⁸

Наведени проблем се може решавати и на друге начине. Један од њих је да се постдипломци с војних академија, изабрани припадници официрског кора, ради интелектуалне стимулације упућују на цивилне универзитете, на мастер и докторске студије. На тај начин би се унео нови поглед на одређена питања, али се јавља проблем одређивања кандидата и обима у којем би се то могло спроводити.

Упоредо с тим начином усвајања знања требало би отпочети припрему усвајања знања која су потребна за разумевање културе других народа. Наиме, велики проблем за војнике јесте прихватање традиционалних и културних разноликости. Такође, треба им указати на грешке које треба да избегавају и на корисне фразе и изразе. Познавање противникове културе омогућава стварање услова за боље разумевање, а целовитије сагледавање културе противника није могуће без знања језика, и то на нивоу који омогућава конверзацију. Потребу за самоспознајом и познавањем противника потврђују и следеће речи Сун Цуа: „Онај ко спозна непријатеља и самога себе неће бити у опасности ни у стотинама ратова. Онај који не спозна непријатеља, а зна себе некад ће победити, а некада изгубити. Онај који не спозна ни себе ни непријатеља осуђен је на пропаст у сваком рату“.²⁹

У вези с наведеним, намеће се још један проблем, који је карактеристичан за све припаднике оружаних снага – недостатак времена. Реч је о времену које се може искористити за самообразовање. Стога је велики изазов проналажење времена за интелектуални развој у каријери једног официра и у свету пренатрпаном војним школама и колеџима.

Изазов културе

Искуства која се доносе из рејона интервенција умногоме утичу на развијање схватања о потреби познавања и прихватања културних разлика. За припаднике оружаних снага, војне професионалце који себе сматрају само борцима у ратовима, то је тежак изазов. То се нарочито односи на оне који се враћају из Ирака и Авганистана, где су учествовали у борби против побуњеника на нивоу праве ратне битке. Наиме, треба им

²⁷ Исто, стр. 40.

²⁸ Исто.

²⁹ Исто, стр. 41.

објаснити потребу прихватања културних различитости у ситуацији у којој се реч *талибан* одмах повезује са речима *муџахедин* и *свети рат*, тј. са непрекидном опасношћу по живот тих професионалаца. Осим тога, чињеница је да ће се ситуација у којој се нађе такав војни професионалац решавати у кратком времену, без икаквог размишљања о потреби разумевања различитости и могућности неке промене. Због тога се приступило изналажењу могућности да се препознају они који су у стању да се прилагоде. Дејвид Галула каже: „Не постоје јасни критеријуми који означавају унапред да ли ће неко ко је учествовао у гушењу побуна бити добар лидер. Функционално решење било би да се пронађу они који су спремно прихватили нови модел противпобуњеничке борбе и њима предати одговорност у руке. Оне који се докажу у акцији треба гурати напред“.³⁰

Закључак

Запад у великој мери захтева од својих војних професионалаца, ради успешног сагледавања места и улоге у постмодерном ратовању, суочавање са интелектуалним и културним изазовима. То се намеће као реалност којој морају да се прилагоде. На тај начин се мора направити баланс између ратничког етоса, на којем почива војна организација, и захтева за ефикасним приступима током противпобуњеничких борби који је у складу с политичким циљевима. Таквим балансом, који се истовремено не коси с међународним нормама понашања, избегла би се супротстављеност између два наведена захтева.

Промена физиономије и комплексности операција намеће потребу за сталним образовањем и увежбавањем кадра на основу искустава учесника операција. Кроз образовање треба предочити нову улогу старешина у нератним војним операцијама (*Operations Other Than War*): изградњи државе, реформама у одбрамбеном сектору, подучавању и обуци локалних безбедносних служби, хуманитарној помоћи, помоћи у успостављању цивилне администрације, спровођењу закона, политичким активностима, па чак и социјалном раду. Да би се могло приступити реализовању тих задатака поставља се као обавеза овладавање високим нивоом разумевања и познавања разноврсних области, укључујући: политички концепт, легалне, моралне и етичке комплексности, културна и верска питања, начин на који друштво функционише, шта је то што чини добру владавину, повезаност оружаних снага једне земље с њеним грађанима, идеју безбедности људи, концепт легитимности, ограничења при употреби силе и психологију противника и остатка популације.³¹

Курсирањем се постиже бржа размена идеја и усвајање нових сазнања како о начину употребе јединица, тако и о начинима употребе нових типова наоружања, система и средстава која се увелико користе на различитим „полигонима“ о свету.

Иако је време један од ограничавајућих фактора, мора се радити на брзом обучавању у препознавању нових изазова и реаговању у новим условима. У току рада, старешинама се мора омогућити довољно времена за учење и указати на то шта треба учити како би се оспособили за боље предвиђање у вези с противником. Упоредо с наглашавањем потребе за самосталним учењем старешина, треба успоставити систем вредновања остварених резултата ради стимулације оних који су

³⁰ Исто, стр. 42.

³¹ Исто, стр. 34.

уз редовне задатке успели да постигну одговарајуће резултате у усавршавању. Само кроз образовање могуће је фокусирање на развој менталног склопа и ширење перспектива, мудрости и схватања. Тиме ће се спречити уљуљкивање појединаца који имају „неки“ ниво искустава и стимулисаће се да модификују раније стечена искуства ради даљег усавршавања. Истовремено, показаће се да је прилагођавање вишеструко корисно и за појединца, и за систем уопште.

Кроз образовање, уз представнике организација са којима ће се наћи у будућим операцијама, створиће се услови за боље разумевање културе тих организација. Укључивањем својих одабраних последипломаца у програме цивилних универзитета Војска ће се припремити за избегавање стереотипа и увођење нових мишљења и идеја.

Литература

1. Милић, А., Божанић, Д., Милојевић, Д.: „Потребна знања официра инжињерије посматрана кроз мисије ВС“, Научни скуп са међународним учешћем *Потребна знања официра за 21. век*, Београд, 4–6. децембар 2009.
2. Милић, А.: „Деструкција као средство политике“, *Војно дело*, лето/2010, Београд.
3. Милић, А., Божанић, Д., Бојанић, Д.: „Геополитички и енергетско-безбедносни чиниоци прикључења Републике Србије Европској унији“, *Зборник радова са околлог стола Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској унији*, Оригинал, Београд, 2010.
4. Милић, А.: *Тероризам и 'Хуманитарне интервенције', као облици политичког насиља, у остваривању политичких циљева, у пост биполарном свету*, магистарски рад, Факултет политичких наука, Београд, 2011.
5. Knutsen, T.: *The Rise and fall of World Orders*, Manchester University Press, UK, 1999.
6. *Одбрана* од 1. 10. 2006.
7. Бабић, Ј.: „Страна војна интервенција: између оправдане помоћи и незаконитог насиља“, у: *Хуманитарне војне интервенције*, Службени гласник, Београд, 2008.
8. Телами, Ш.: „Између вере и етике“, у: Брајан Хехир и др.: *Слобода и моћ*, Дом омладине Зајечар, Службени гласник, Београд, 2008.
9. Маус, И.: „Тољага као врлина“ (интервју за *Wochenzeitung*), *Време*, бр. 461, 6. 11. 1999; http://www.vreme.com/arhiva_html/461/08.html
10. Тодорова, М.: *НАТО на Балкану, Балкан у НАТО-у*, <http://www.h-alter.org/vijesti/europa-regija/nato-na-balkanu-balkan-u-nato-u>, 20. 12. 2010.
11. Вишнар, Ф.: „Кад Кремљ прогута понос“, *Вјесник*, 11. август 2005.
12. Кисели, Џ.: „Изазови постмодерних ратова“, *Евроатланска ревија*, бр. 10, пролеће/лето 2009, Публикум, Београд.
13. Clark, L., J.: *What Roles and Missions for Europe's Military and Security Forces in the 21st Century?*, Алтера, Београд, 2006.
14. Кремер, У.: *Нови НАТО – нови ратови, цивилне алтернативе Бундесверу*, Филип Вишњић, Београд, 2000.
15. Стојановић, С.: „Перспективе безбедности савременог света“, *Војно дело*, бр. 4/2008, Београд, 2008.
16. Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.

МОДЕЛ МЕНАЏМЕНТА ВЕЛИКИХ СПОРТСКИХ ВОЈНИХ ДОГАЂАЈА

Бранко Бошковић*

У раду су решавана питања везана за појмовно одређење спортских војних догађаја и изналажење ефикасног модела менаџмента у процесу управљања великим спортским војним догађајима.

Предложени модел менаџмента великих спортских војних догађаја изведен је на основу резултата емпиријског истраживања и може да се посматра као динамичан скуп и процес са пет повезаних менаџмент функција које су у интерактивном односу. То су: предвиђање, планирање, организовање, извођење и контролисање.

Кључне речи: *спортски војни догађај, менаџмент и спортски догађај.*

Увод

Процес глобализације радикално се одражава и на област војних делатности, у којима се све мање препознају границе између националног и интернационалног деловања и организације. У таквим условима, и од војне организације се тражи да у своју структуру и програме уграђује промене и креира нове вредности којима ће успешно управљати својим активностима у сложенем и неизвесном окружењу.

Једно од важних подручја делатности војне организације и спорта које је у значајној експанзији јесте подручје војног спорта, који прати развој и опште карактеристике других подручја, али и садржи одређене специфичности. То се, свакако, односи и на спортске војне догађаје, посебно на оне који по војним, политичким, друштвеним, економским, културним и другим обележјима припадају категорији великих спортских догађаја. Ти догађаји су озбиљан изазов за војну организацију јер се током њихове припреме и извођења проверава спремност и способност свих расположивих људских, материјалних, техничких, финансијских и информационих ресурса у променивом окружењу. При томе, такви војни задаци су у последње време све захтевнији и неизвеснији, с обзиром на захтеве да се смањи или ограниче ресурси за потребе полова одбране у многим земљама због глобалне економске и финансијске кризе, што се најчешће неповољно одражава на војне спортске активности.

У таквим сложеним околностима, јединствена светска војна спортска организација – Међународни савет за војне спортове (*Conseil International du Sport Militaire – CISM*), окупља 133 земље чланице. Тој организацији, по чијим се правима и стандардима организују највећи спортски војни догађаји такмичарског и нетакмичарског типа, као и вој-

* Др Бранко Бошковић је пуковник у пензији.

ним управљачким структурама држава домаћина великих спортских војних догађаја, као један од кључних услова за праћење савременог спорта намеће се потреба избора одговарајућих решења менаџмент процеса која омогућавају ефикасно остваривање постављених спортских циљева уз рационално ангажовање и потрошњу ресурса.

Спортски војни догађај

Спортски војни догађаји су скупови ограниченог трајања који се организују ради промоције вредности војног спорта и развоја његове теорије или праксе. Ти догађаји се могу класификовати према следећим критеријумима: 1) структури учесника – војни (са учешћем искључиво припадника војске) и војно-цивилни (уз учешће цивилних лица изван Војске); 2) односу према јавност – отвореног и затвореног типа; 3) карактеру и циљним ефектима – тренажни, такмичарски, научноистраживачки и развојни, стручни, информативни (конгреси, конференције, састанци, скупштине), хуманитарни, пружање техничке помоћи, посебни (свечани – поводом разних јубилеја, сусрети на спортском пољу припадника различитих оружаних снага у претконфликтним, зараћеним или постконфликтним регионима); 4) ширини обухвата – локални, национални, билатерални, регионални, континентални, интерконтинентални и светски, и 5) размерама – велики и остали.

Основни критеријум за одређивање величине или капацитета спортских догађаја јесте „наслеђе које за собом остављају“.¹ С обзиром на то, величина и размере једног спортског војног догађаја посматрају се кроз вредности које производи и ефекте које оставља у области војног спорта, и у томе је и теоријска дистинкција и практична разлика између „великих“ и „осталих“ спортских војних догађаја. Због тога се под *великим спортским војним догађајима подразумева највиши облик активности војне организације у области војног спорта којом се значајно доприноси промовисању вредности војног спорта и остварују значајни ефекти у развоју његове теорије или праксе.*

Велики спортски војни догађаји не могу се свести само на велика спортска такмичења и догађаје нетакмичарског типа који имају значајан утицај како на војном, тако и на цивилном плану. У велике спортске војне догађаје такмичарског типа спадају светске војне игре и првенства, континентална и регионална првенства, као догађаји међународног карактера, и највиши ниво спортског такмичења оружаних снага једне земље као догађај који има национални карактера.

Од великих спортских војних догађаја нетакмичарског типа на интернационалном нивоу организују се генерална скупштина и конгрес *CISM*-а, симпозијум *CISM*-а, *CISM Day Run* и континенталне конференције и регионални састанци *CISM*-а.

Модел менаџмента великог спортског војног догађаја

У основи, спортски војни догађаји имају опште спортско-такмичарске, комерцијално-маркетиншке, медијско-пропагандне и васпитно-образовне карактеристике као и све друге врсте спортских догађаја. Међутим, имају и одређене специфично-

¹ G. Masterman, *Strateški menadžment sportskih događaja*, Clio, Beograd, 2008, str. 25.

сти које их чине комплекснијим. Један од кључних предуслова за потпуно исказивање вредности и специфичности великих спортских војних догађаја јесте одговарајући и ефикасан менаџмент.

Резултати спроведених истраживања у вези с избором најповољнијег концепта организовања великих спортских војних догађаја указују на то да њихово повезивање са цивилним догађајима има вишеструке предности. Те предности се односе како на развој војног спорта и врхунских војних спортиста, тако и на развој цивилно-војне сарадње, интеграцију ресурса и заједничко деловање војног и цивилног спортског менаџмента. Међутим, повезивање великих спортских војних и цивилних догађаја није увек могуће из више разлога, а првенствено због разлика у природи догађаја и постављеним циљевима.

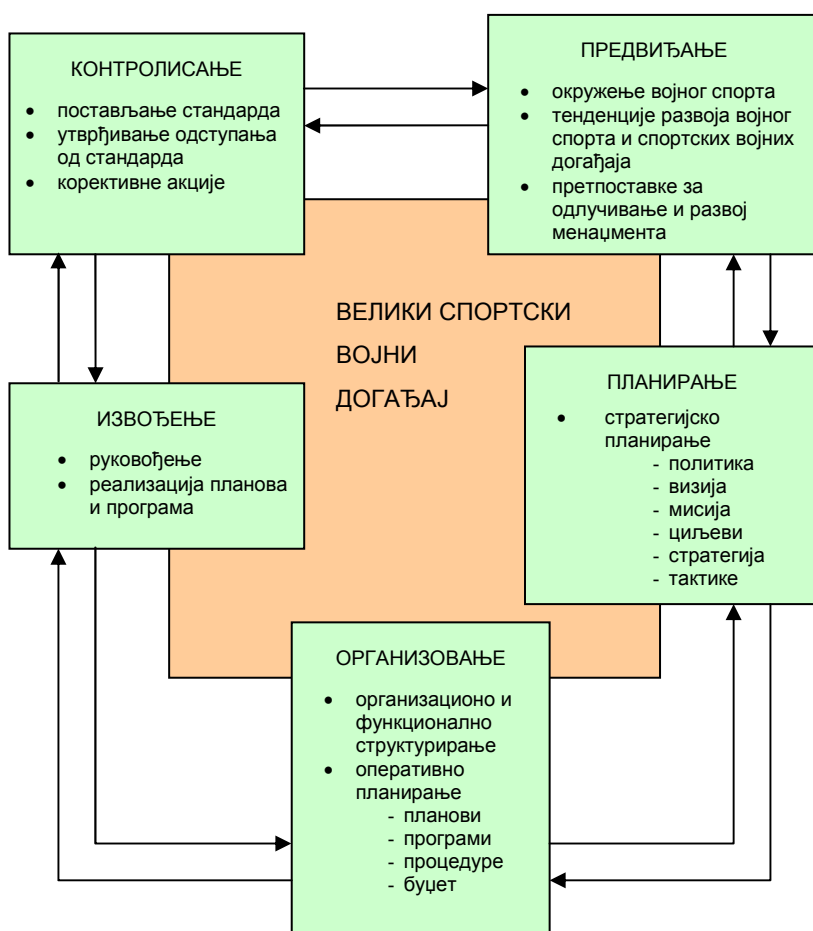
Успостављање једног хипотетичког модела менаџмента великих спортских војних догађаја који би био примењив и у условима када је могућа интеграција великог спортског војног и цивилног догађаја и у ситуацији када велики спортски војни догађај треба припремити и реализовати као посебан догађај тешко може да се оствари без примене одговарајућих метода и техника модерног менаџмент процеса. Односно, без функција управљања којима се иницирају, организују и усмеравају све активности у оквиру догађаја. При томе, под *менаџментом великих спортских војних догађаја* подразумева се *планска активност војне организације усмерене ка утерђивању и ефикасном остваривању циљева догађаја, уз рационалну употребу расположивих ресурса у промењивом окружењу*.

Полазећи од суштине и природе војне организације, карактеристика њеног организовања и принципа функционисања, уз уважавање специфичности војног спорта и великих спортских војних догађаја, може се закључити да је за успешан менаџмент великих војних спортских догађаја примерен *комбинован модел стратегијског и пројект менаџмента*. Наиме, управо је стратегијски приступ решавању различитих питања и проблема једно од иманентних обележја војне организације. Свакако, једно од важних поља стратегијског деловања војне организације јесте и поље војног спорта, а самим тим и спортски војни догађаји као његови најконкретнији облици испољавања. Такође, може се рећи да савремени спортски догађаји имају обележја пројекта, па је честа примена пројект менаџмента, односно концепта управљања пројектом у њиховој припреми и извођењу. То се нарочито односи на велике спортске догађаје.² И спортски војни догађаји се по сложености, великом обухвату активности и броју учесника могу третирати као „пројектни задаци“ војне организације, па је и у процесу њиховог менаџмента пожељна примена метода и техника управљања пројектом. Такав *концепт* се, уопштено, заснива на поступку успостављања унутар војне организације такве организационе форме која омогућава да се на најбољи начин искористе расположиве методе предвиђања, планирања, организовања, извођења и контроле за ефикасну реализацију постављених циљева и задатака спортског војног догађаја, односно омогућава ефикасно коришћење расположивих метода, ресурса и људи у процесу припреме и извођења догађаја.

² „Да би спортски догађај био успешан потребно је применити ефикасан пројект менаџмент. Ово подједнако важи за догађаје свих величина, али што је догађај сложенији то је важније применити овај приступ“ (G. Masterman, *isto*, str. 185).

Опис модела менаџмента великих спортских војних догађаја

Модел менаџмента великих спортских војних догађаја може да се посматра као један динамичан скуп и процес са пет повезаних менаџмент функција које су у интерактивном односу. То су: *предвиђање*, *планирање*, *организовање*, *извођење* и *контролисање*, што шематски може да се прикаже на следећи начин:



Шема – Модел менаџмента великог спортског војног догађаја

У поређењу са „стандардним“ моделом менаџмента спортских догађаја, понуђени модел менаџмента великих спортских војних догађаја садржи основне, стандардне функције спортског менаџмента: предвиђање, планирање, организовање, кадровање, руковођење и контролисање, само што су њихови садржаји и фазе примене прекомпоновани и прилагођени карактеристикама војне организације и специфичностима великих спортских војних догађаја. Наиме, оправдано је из методолошких и практичних разлога да се фаза оперативног планирања спроводи у оквиру функције организовања, након фазе поделе послова и организационог разврставања, како би се објединили организациона структура и процес планирања и програмирања припреме и реализације дефинисаних општих и посебних циљева са расположивим ресурсима.³ Такође, не постоји потреба да се кадровање и руковођење издвајају као посебне опште функције у менаџменту великих спортских војних догађаја јер су њихови садржаји већ обухваћени (организацијско-технолошки и логички) у функцијама организовање и извођење.⁴

Предвиђање као функција менаџмента великих спортских војних догађаја

Предвиђање великих спортских војних догађаја континуирана је активност надлежних међународних и националних војних спортских институција и државних делегација земаља чланица C/SM-а на изналажењу одговора везаних за будуће догађаје који ће утицати на војни спорт и спортске војне догађаје који произилазе из промена у окружењу. Та активност треба да доведе до показатеља о интерном и екстерном окружењу војног спорта, тенденцијама његовог развоја у односу на спорт и спортске догађаје уопште и до претпоставки за одлучивање. На тај начин се обезбеђује потребан политички оквир за све наредне функције и фазе менаџмента будућих спортских војних догађаја. За квалитетно предвиђање великих спортских војних догађаја изузетно је значајно постојање одговарајуће информационе базе података, а она је развијена, и то у виду следећих извора прогностичких информација:

- научна и стручна литература о спорту уопште и војном спорту;
- статистички подаци о спортским организацијама и спортским догађајима – војним и цивилним;
- лични контакти и искуства лица одговорних за питања из војног спорта са домаћим и страним спортским личностима;
- дипломатски подаци.

Таква информациона основа омогућује примену два основна квалитативна метода предвиђања: *делфи метод*, познат и као метод *експертско мишљење*, и *модел метода*. *Делфи метод* се заснива на поступку систематског, интердисципли-

³ Појам *организација* потиче из грчког језика и има корен у речи *орγανων*, што значи средства за рад.

⁴ На то упућују и функционална, кадровска и хијерархијска структура војне организације, као и генерални приступ војним задацима под којим се подразумевају планирање, припрему и извођење.

плинарног прикупљања мишљења стручњака на основу којих се интерполирају одговори и доносе прогностички ставови. *Модел метода* се заснива на теорији система, односно на сличности елемената и процеса у којима постоје спортске војне и цивилне организације. Полази се од основне премисе: ако познајемо један процес и његове главне чиниоце и ако постоји структурна и функционална веза између њега и процеса чији ток желимо да предвидимо, онда нам тај процес може послужити као модел према којем можемо да обликујемо будућност свог процеса.

Планирање као функција менаџмента великих спортских војних догађаја

Војна организација, по својој природи, а приори искључује сваку пасивност у односу на промене у окружењу и у својој средини и озбиљно приступа процесу планирања сваке своје функције, активности и догађаја. Свакако, то се односи и на војни спорт, који је у сталном развоју, и велике спортске војне догађаје као генераторе тог развоја.

Под *планирањем* великог спортског војног догађаја подразумева се формулисање циљева и начина њиховог остваривања према расположивим ресурсима војне организације и у координацији прилагођавањем њене организационе структуре, стила извођења и контроле.

Функција планирања у процесу управљања једним великим спортским војним догађајем у методолошком и практичном смислу треба да произилази из претходно спроведене функције предвиђања тог догађаја и да обухвата и стратегијско и оперативно планирање. При томе, стратешки и оперативни планови морају да садрже одређене елементе које треба спроводити по одређеној хијерархији. Саставни елементи стратегијског планирања великог спортског војног догађаја су: визија, мисија, циљеви, стратегија и тактике. Саставни елементи оперативног планирања су: планови, програми, процедуре и буџети.

Оперативно планирање, због улоге у процесу планирања и излазних продуката, треба само у погледу редоследа примене издвојити из функције планирања догађаја и спроводити као једну од фаза функције организовања догађаја. То не значи да не мора да буде логички, методолошки и функционални наставак стратегијског планирања у целокупном процесу управљања једним великим спортским војним догађајем.

Организовање као функција менаџмента великих спортских војних догађаја

Основни задатак у организовању великих спортских војних догађаја као трећој функцији менаџмента догађаја јесте ефикасно структурирање и активирање потенцијала војне организације ради остварења дефинисаних циљева. У том процесу се

успостављају везе међу активностима и односи међу људима који су укључени у прибављање, распоређивање, коришћење и замену ресурса догађаја. Крајњи резултат *организовања* треба да буду ефикасна организациона и функционална структура надлежности, одговорности, координације и комуникацијских веза и утврђени планови, програми и процедуре за спровођењу постављених циљева догађаја. Због тога се организовање догађаја спроводи у *две фазе*: под *првом фазом* се подразумева организационо и функционално структурирање за управљање догађајем, а *друга фаза* обухвата оперативно планирање догађаја у оквиру којег се припремају планови, програми, процедуре и буџет догађаја. Пожељно је да се у првој фази примењују одговарајуће методе и технике концепта управљања пројектом, пошто се на тај начин долази до успостављања и коришћења организационе форме која омогућава ефикасну реализацију циљева догађаја, уз рационално ангажовање расположивих ресурса.

Корисно је да се за организационо-технолошко рашчлањивања догађаја користе структурни дијаграми који се користе у пројектном менаџменту, и то тип *WBS*, који је погодан за структурирање послова, и *OBS*, за структурирање организације посла.⁵ Осим та два структурна дијаграма много се користи и матрица одговорности, тзв. *RACI* (*Responsibility, Accountability, Communication, Information*) матрица.⁶ Те технике су помоћне технике које користе руководиоци и организациони одбор у управљању догађајем ради стварања услова и да би се олакшао и побољшао процес планирања, организовања и контроле извођења догађаја.

Техника *WBS* показује послове и задатке које треба урадити да би се један догађај завршио. Прво се догађај структурира на саставне целине, и то на више нивоа, док се не дође до група послова и појединачних послова и задатака које треба урадити да би се завршио. На тај начин се изврши подела, односно структурирање на неколико мањих логичких (радних) целина које чине посебне делове догађаја, а међу собом су повезане тако да чине организационо-технолошку и функционалну целину пројекта. Ти делови могу, истом организационо-технолошком логиком, да се структурирају и даље, на још ниже потцелине, које су такође међусобно функционално повезане, и све те потцелине и делови повезани су и чине догађај у целини. При томе, веома је важна технолошко-функционална повезаност појединих делова и да се реализацијом појединих задатака, елемената и потцелина обезбеђују оперативно планирање и реализација догађаја у целини. На тај начин се омогућава управљање реализацијом догађаја почев од најнижег, па до највишег управљачког нивоа, тј. управљање у целини. Подела догађаја добијена техником *WBS* омогућава и да се према њој формирају одговарајући планови реализације задатка – гантограми или мрежни планови, и изврши одговарајућа организациона подела управљања догађајем у оквиру организационих јединица задужених за управљање реализацијом догађаја.

⁵ *WBS* (*Work Breakdown Structure*) значи *структура поделе посла*, а *OBS* (*Organization Breakdown Structure*) значи *структура поделе организације*.

⁶ Скраћеница од енглеских речи *Responsibility* (одговорност), *Accountability* (надлежност), *Communication* (комуникација) и *Information* (информација).

Техника *OBS* метод је структурирања једне организације, односно њене организационе структуре, на одређене послове и задатке и одређивања извршилаца тих послова и задатака. Наиме, на дијаграму *WBS* приказани су послови које треба урадити у оквиру једног догађаја, а на дијаграму *OBS* – ко је способан да обави те послове и задатке. Помоћу технике *OBS* добија се једна организациона шема или дијаграм који се често назива органиграм или управљачка структура догађаја. Дијаграм *OBS* хијерархијски је оријентисан и показује формалне односе у једној организацији, односно одговорност појединаца из једне организације у реализацији одређеног догађаја.

Када се споје дијаграми *WBS* и *OBS* добија се матрица која показује одговорност за обављање појединих послова у догађају. Та матрица се зове *RACI матрица* или *матрица (карта) одговорности*. Матрица *RACI* чини комбинацију техника *WBS* и *OBS* и повезује послове које треба обавити добијене техником *WBS*, са извршиоцима тих послова који су одређени *OBS* техником. Дакле, матрицом *RACI* дефинише се ко ради поједине послове и ко је за то одговоран. за обављање тих послова.

У складу с називом, помоћу матрице *RACI* одређује се одговорност за цео посао (догађај), затим одговорност за поједине активности и задатке, комуницирање и међусобно информисање у процесу реализације догађаја. У процесу реализације догађаја неопходна је двосмерна комуникација између извршиоца посла и осталих учесника и стално извештавање о току и стварном стању реализације активности и појединих решења која се примењују.

Оперативно планирање догађаја

Први корак који следи након организационо-функционалног рашчлањивања догађаја у процесу израде оперативних планова реализације догађаја јесте одређивање кључних активности догађаја и израда гантограма кључних активности догађаја. Те активности у догађају чине изузетно важне целине које означавају завршетак одређеног дела догађаја или одређене фазе рада у догађају. Најчешће су то значајни садржаји догађаја везани за почетак или завршетак одређених делова догађаја који су дефинисани организационо-технолошком структуром догађаја. Такође, то могу да буду важне активности које су критичне када је реч о реализацији целокупног догађаја, па су због тога критичне и када је реч о управљању догађајем.

Кључне активности и садржаји великог спортског војног догађаја могу се свести на следеће: прихват, транспорт и размештај делегација (екипе) учесника догађаја, *VIP* лица, гостију и званичних представника *CISM*-а; исхрана свих учесника догађаја; церемонија отварања; главна активност (такмичење, односно конференција); церемонија затварања; културни дан и испраћај и транспорт свих учесника догађаја. У вези с тим, гантограм кључних активности догађаја могао би, начелно, да се изради на следећи начин:

Ред. бр.	АКТИВНОСТИ	ПРВИ ДАН				ДРУГИ ДАН				ТРЕЋИ ДАН				ЧЕТВРТИ ДАН				ПЕТИ ДАН			
		00	06.00	12.00	18.00	00	06.00	12.00	18.00	00.00	06.00	12.00	18.00	00.00	06.00	12.00	18.00	00	06.00	12.00	18.00
		06.00	12.00	18.00	24.00	06.00	12.00	18.00	24.00	06.00	12.00	18.00	24.00	06.00	12.00	18.00	24.00	06.00	12.00	18.00	24.00
	Прихват, транспорт и размештај делегација (екипе), званичника CISM-а и VIP лица																				
1.																					
2.	Исхрана свих учесника догађаја																				
3.	Церемонија отварања																				
4.	Главна активност (такмичење или конференција)																				
5.	Активност званичника CISM-а и VIP лица																				
6.	Церемонија затварања																				
7.	Културни дан																				
8.	Испраћај и транспорт делегација (екипе), званичника CISM-а и VIP лица																				

Графикон – Гантограм кључних активности великог спортског војног догађаја

На основу таквог гантограма кључних активности догађаја могу се даље разрадити детаљније оперативни планови и програми за сваку кључну активност којима се конкретизују сценарији и акције за непосредну припрему и реализацију постављених циљева и задатака са расположивим људским, материјално-техничким, финансијским и информационим ресурсима. Пошто се свака кључна активност великог спортског војног догађаја може третирати као потпројекат у пројекту великог спортског војног догађаја, у овој фази процеса планирања погодна је примена једне од стандардних методологија пројектног менаџмента која је позната под називом *PRINCE*.⁷ Применом тог метода олакшавају се наредне функције извођења и контроле догађаја и обезбеђују неопходан континуитет и конзистентност целокупног процеса управљања догађајем. У креирању једног плана по методи *PRINCE* полази се од утврђивања предуслова и захтева везаних за квалитет крајњег производа (резултат) пројекта, а потом се дефинишу активности које треба предузети да би се дошло до резултата и њихових међузависности. Након тога се додељују потребни ресурси и анализира ризик, а затим се израчунавају потребно време и трошкови.

Извођење као функција великог спортског војног догађаја

Процес *извођења* великог спортског војног догађаја обухвата руковођење свим успостављеним организацијским нивоима и реализовање припремљених оперативних планова и програма.

Руковођење у процесу извођења великог спортског војног догађаја односи се на усмеравање свих организацијских тимова и појединаца на ефикасно остваривање постављених циљева и задатака путем сарадње, придржавања добијених упутстава и извршавања наређења. Руковођење у спортском војном догађају садржи три међузависне компоненте као и свака друга врста спортског догађаја – комуникацију, мотивисање и вођство, које се заснива на уређеним, командним односима између персонала у војној организацији и принципима субординације. Међутим, то не треба да буде ограничење у примени сва три вида организацијске комуникације: комуникације према доле (силазна), која има заповедни карактер и традиционално постоји у војној организацији; комуникације према горе (узлазна), када информације или поруке иду од подређених према надређенима и имају мање заповедног карактера а више иницијативе, и тзв. бочна комуникација (хоризонтално-дијагонална), под којом се подразумева хоризонтални проток информација између људи истих или сличних организацијских нивоа.

Фаза реализације оперативних планова и програма обухвата конкретно испуњење постављених циљева и обављање задатака у планираном времену и простору и са додељеним људским, материјалним, техничким, финансијским и информационим ресурсима. Састоји се од непосредне припреме за реализацију и директне реализације. При томе, посебну пажњу треба посветити могућим променама и одређеним ризицима, који могу да поремете планско и континуирано извођење догађаја. У таквим ситуацијама се, на основу одлука организационог одбора, примењују одговарајући поступци управљања променама или кризног менаџмента.

⁷ Скраћеница од енглеског *Projects In Controlled Environments*, што у преводу значи *пројекти у контролисаним окружењима*.

Контролисање као функција великог спортског војног догађаја

Контролисање великог спортског војног догађаја, као последња функција управљања великим спортским војним догађајем, обухвата утврђивање стандарда, праћење и усклађивање планираних активности ради установљивања одступања од тих стандарда и предузимање потребних корективних акција. Контролом се остварује увид у динамику и квалитет стварне и планиране реализације активности у оквиру догађаја, односно пореди се задато и остварено. Због тога контролу треба посматрати динамички и у међузависном односу са осталим функцијама менаџмента великог спортског војног догађаја, посебно са планирањем и организовањем. Сталним и ефикасним контролисањем превентивно се утиче на непожељне облике понашања и деловања током реализације постављених задатака и доприноси изналажењу ефикасних решења могућих проблема. Као исход тог процеса могу да се појаве:

- корективна акција;
- корекција утврђених циљева;
- наставак планских активности без корекције;
- отварање новог планског циклуса.

Да би се дошло до тих излазних механизма контроле потребно је, најпре, да се утврде стандарди за поједине делове или активности догађаја на основу дефинисаних стандарда Међународне спортске војне организације, с једне, и постојећих стандарда домаћина и организатора догађаја, с друге стране. Под утврђивањем стандарда подразумева се установљивање мерила и критеријума који се првенствено односе на кадровску, организацијску, материјално-финансијску, безбедносно, медијску и културну димензију великог спортског војног догађаја. Због тога је за развој стандарда важно да се контролне тачке предвиде и утврде у фази планирања и да се, по могућности, не мењају у нормалном току активности.

Контролисање начина и нивоа спровођења планираних активности и оквиру великог спортског војног догађаја треба да има интерни и екстерни карактер. Интерну контролу перманентно спроводе чланови организационог и извршног одбора, свако према својој функционалној надлежности. Кад је реч о интернационалном догађају, екстерну контролу спроводе одговарајуће службе инспектората одбране земље домаћина догађаја и стручни органи *CISM*-а на основу својих посебних динамичких планова. Један од основних предуслова за перманентно спровођење процеса контролисања јесте правилан, редован и поуздан систем извештавања са свих организацијских нивоа и о свим планираним и ванредним активностима у оквиру догађаја.

Закључак

Недвосмислено се показало, на основу истраживања и искуства, да треба, кад год је то могуће, тежити својеврсној синергији, тј. *повезивању* великих спортских војних и цивилних догађаја. Међутим, то није увек могуће због специфичности великих спортских војних догађаја, па треба тежити ка једном општем моделу менаџ-

мента великих спортских војних догађаја који је примењив на догађаје и такмичарског и нетакмичарског карактера без обзира на то да ли се припремају и изводе као засебни догађаји или заједно са цивилним догађајима.

На основу таквих сазнања, а с обзиром на *предности и недостатке различитих* концепата и модела из *теорије и праксе* спортског менаџмента, али и на специфичности војног спорта и великих спортских војних догађаја, може се закључити да је за успешан менаџмент великих војних спортских догађаја примерен комбинован модел стратегијског и пројект менаџмента, односно управљања пројектима Уопштено, такав концепт се заснива на успостављању унутар војне организације такве организационе форме која омогућава да се на најбољи начин искористе расположиве методе предвиђања, планирања, организовања, извођења и контроле за ефикасну реализацију постављених циљева и задатака спортског војног догађаја, односно ефикасно коришћење расположивих метода и људских, материјалних, техничких, финансијских и информационих ресурса у процесу припреме и извођења одређеног догађаја. При томе се за функцију предвиђања и планирања догађаја више примењују методе, технике и поступци из концепта стратегијског менаџмента, а за функцију организовања, извођења и контролисања догађаја – више методологија пројект менаџмента.

Литература

1. Ахметовић, З., Бошковић, Б., Тодоров, Д.: „Војни спорт: Како спортски догађаји могу ефикасно допринети стабилизацији региона“, *Симпозијум Међународног савета за војне спортове*, Београд, 28–30. септембар 2010.
2. Бошковић, Б.: „Планирање великог спортског војног догађаја“, *Међународна конференција Менаџмент у спорту*, Универзитет Алфа, Београд, 22–24. мај 2010.
3. Bowdin, G., McDonnell, I. Allen, W., O'Toole: *Events management*, Butterworth-Heinemann, 2001.
4. Girginov, V.: *Management of sports development*, OX2 8DP, Oxford, 2008, UK.
5. Јовановић, П.: *Управљање пројектом*, Висока школа за пројектни менаџмент, Београд, 2008.
6. Копривица, М.: *Менаџмент догађаја*, Прометеј, Нови Сад, 2008.
7. Љубојевић, Ч., Андрејевић, А.: *Менаџмент догађаја*, Факултет за услужни бизнис, Нови Сад, 2002.
8. Masterman, G.: *Strateški menadžment sportskih događaja*, Clio, Beograd, 2008.
9. Машић, Б.: *Стратегијски менаџмент*, Универзитет „Браћа Карић“, Београд, 2001.
10. Милићевић, В.: *Стратегијско пословно планирање – менаџмент приступ*, Култура, Београд, 1993.
11. Нешић, М.: *Спорт и менаџмент*, Факултет за спорт и туризам, Нови Сад, 2007–2008.
12. Нешић, М.: *Менаџмент спортских догађаја*, Факултет за спорт и туризам, Нови Сад, 2007.
13. Perić, B. D.: *Projektovanje i elaboriranje istraživanja u fizičkoj kulturi*, Fine Graf, Beograd, 2000.

СИСТЕМ МЕНАЏМЕНТА БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ

Радош Мијатовић и Марјан Мирчевски
Генералштаб Војске Србије, Управа за логистику (Ј-4)

Дизајн и имплементација система менаџмента здравственом безбедношћу хране у организацији под утицајем су различитих чинилаца, посебно опасности везаних за здравствену безбедност хране, обезбеђења производње, искоришћења процеса, величине и структуре организације. Организације су свесне потребе да се демонстрира и обезбеди доказ њихове способности да произведу безбедну храну. С обзиром на то да опасност за безбедност хране може да се појави у било ком стадијуму производног ланца, неопходна је ефикасна контрола и отклањање или смањење могућности појаве опасности на прихватљив ниво. Осим ризика по здравље, болести изазване поквареном храном могу значајно да повећају економске трошкове, укључујући медицинске третмане, одсуство са посла, исплату осигурања и законску компензацију. Као резултат тога, неколико земаља је развило националне стандарде за снабдевање безбедном храном, а поједине компаније и групе у области производње хране развиле су своје стандарде или програме за контролу својих снабдевача.

Кључне речи: храна, безбедност, стандарди и организација.

Увод

Безбедност хране у свим прехранбеним гранама индустрије (производња, прерада, паковање, складиштење, транспорт и продајна места) сваког дана има све већи значај. Разлог за нису само законске одредбе и новчане казне уколико се не поштују већ и озбиљне финансијске последице, које могу да буду резултат смањене потражње или, у неким случајевима, и потпуни бојкот производа или ланца производа неке фабрике уколико се установи да је својим производом довела у питање здравље потрошача.

У литератури се појам хигијенске исправности и квалитета прехранбених производа интерпретира на различите начине. Наиме, мисли се на хигијенску исправност, а говори се о квалитету, и обрнуто. Када је реч о хигијенској исправности прехранбених производа, неопходно је да се нагласи да се она односи на својства прехранбених производа која су у директној вези са утицајем на здравље потрошача. Према томе, хигијенска исправност је основни услов да се може говорити о квалитету, односно различитим степенима квалитета одређене врсте прехранбених производа чија хигијенска исправност одговара предвиђеним условима. Другим речима, иако су хигијенска исправност прехранбених производа и њихов квалитет међусобно повезани и условљени, у савременим условима је неопходно и да се јасно разграниче.

Контрола хигијенске исправности је веома значајна мера, чијим предузимањем треба да се обезбеде прехранбени производи који одговарају хигијенским захтевима по садржају микроорганизама и паразита, хемијских и других страних материја. Наравно, прехранбени производи морају да имају и одређену прехранбену вредност да би могли да задовоље одређене физиолошке потребе људи.

На значај исхране недвосмислено је указао још Хипократ (460–357. г. п. н. е): „Како онај који не зна ништа о храни може да разуме болести човека“, али и др Колин Кемпбел (*Colin Campbell*) у свом делу *Моћ исхране*, у којем указује на истраживања спроведена у области утицаја исхране на здравље људи. Он наводи да је установљено више од 8.000 статистичких веза између различитих фактора исхране и обољења, и посебно указује на утицај протеина на здравље људи, и то на негативан утицај протеина животињског порекла и на позитиван утицај протеина биљног порекла.

Међутим, прехранбена вредност једне исте врсте прехранбених производа може да буде веома различита, нарочито у погледу беланчевина, витамина и минералних материја. Један од разлога за то је непостојање прецизних прописа о квалитету или стандарда за низ прехранбених производа, па се производе према интересним рецептурама произвођача. Осим тога, савремена технологија и хемија омогућују да се неки прехранбени артикли производе од биолошки мање вредних сировина, што се тешко може открити у готовим производима.

Услед све већих захтева потрошача, повећане одговорности продаваца, глобализације и поштравања законских обавеза, било је неопходно развијање стандарда за обезбеђење квалитета и осигурање безбедности хране. Безбедност хране у Републици Србији регулисана је пре свега *Законом о безбедности хране (Службени гласник РС, бр. 41/2009)*. Наведеним законом уређени су општи услови за безбедност хране и хране за животиње, обавезе и одговорности субјеката у пословању храном и храном за животиње, систем брзог обавештавања и узбуњивања, хитне мере и управљање кризним ситуацијама, хигијена и квалитет хране и хране за животиње. Закон је у потпуности усаглашен са прописима Европске уније.

Codex Alimentarius

Codex Alimentarius (лат. *закон о храни*) јесте збирка међународно признатих стандарда, правила праксе, смерница и других препорука које се тичу производње и безбедности хране. Неки од тих текстова су општи, неки садрже веома детаљне захтеве везане за храну или групу прехранбених производа, а у неким су разматрани процес производње хране или законодавни системи за безбедност хране и заштиту потрошача.

Комисију за *Codex Alimentarius* (*Codex Alimentarius Commission – CAC*), међународну организацију за храну са седиштем у Риму, формирале су 1963. године Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација (*Food and Agriculture Organisation – FAO*) и Светска здравствена организација (*World Health Organisation – WHO*). Крајњи циљ Комисије за *Codex Alimentarius* јесте заштита здравља потрошача и осигурање добре праксе у међународној трговини хране, тј. прописивање правила за регулацију пољопривреде и потпуну контролу хране од семена до коначног производа.

Комисија окупља велики број научника, експерата, представника владиних тела земаља чланица и представника индустрије и организација за заштиту потрошача који имају као заједнички задатак развијање *Codex* стандарда и сродних докумената намењених заштити потрошача.

Codex стандардима су „покривене“ све врсте хране, без обзира на то да ли је храна обрађена, полуобрађена или сирова. Односе се на хигијену и нутритивни квалитет хране, укључујући проверу микробиолошких норматива, адитиве и загађиваче, етикетање и методе узорковања и анализе ризика. Најпознатији документ заснован на начелима *Codexa* јесте *HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point – Анализа опасности и критичне контролне тачке)*, систем који се обавезно примењује у нашој земљи.

Комисија за *Codex Alimentarius* најзначајнија је међународна референтна тачка која се тиче доброг квалитета хране. Спровела је многа научна истраживања у вези са храном и умногоме увећала свест о њеном квалитету, безбедности и јавном здрављу. Чланице *Codexa* могу да буду све земље чланице Уједињених нација и придружене чланице *FAO* и *WHO*. Тренутно, *Codex* чине 184 земље чланице и Европска унија. Република Србија је чланица *Codexa* од 2006. године.

Међународни стандарди за безбедност хране

Ризик по здравље потрошача може најефикасније да се смањи ако су идентификоване тачке опасности, па кодексе и стандарде за безбедност хране *HACCP*, *GlobalGAP*, *BRC*, *IFS* и *ISO 22000* одликује превентивни приступ. Стога је све већи притисак на произвођаче и дистрибутере хране да, поред *HACCP*-а, имплементирају и остале системе за управљање безбедношћу хране.

HACCP

Програм сигурности хране *HACCP* развијен скоро пре 30 година за потребе прехране астронаута, и то искључиво ради спречавања опасности развоја болести у њиховим прехранбеним производима. Програм је заснован на научном систему контроле хране од сировог материјала до готових прехранбених производа и обухвата традиционални надзор тачака провере производних услова и проверу узорака финалног производа како би се осигурала сигурност хране. Таквим приступом више се тежи корективном него превентивном деловању, што га чини мање ефикасним у осигурању саме сигурности хране.

Европска унија је уврстила *HACCP* у своје директиве, у *Закон о безбедности хране*, при чему је јасно наведено да су „субјекти у пословању храном дужни да успоставе систем за осигурање безбедности хране у свим фазама производње, прераде и промета хране у складу са принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и анализе опасности и критичних контролних тачака (*HACCP*)“.



Према најкраћој дефиницији, систем *HACCP* обухвата низ поступака за контролу процеса и осетљивих тачака у ланцу производње хране с крајњим циљем да потрошач користи прехранбене производе у стању и на начин који је безбедан за његово здравље. Дакле, систем *HACCP* постао је признат као међународни стандард за производњу безбедне хране јер чини систем принципа и методологија којима се обезбеђује производња здравствено исправне хране. Такође, Светска здравствена организација усвојила га је као најефикасније средство за контролу болести изазваних храном.

Принципи *HACCP*-а јесу:

1. спровођење анализе опасности/ризика, идентификовање опасности/ризика који могу да се појаве у процесу производње хране;
2. одређивање критичних контролних тачака (*ССР*). За сваки идентификовани ризик мора да постоји бар једна одговарајућа критична контролна тачка која омогућава квалитетно уочавање могућих ризика;
3. одређивање критичних граница, максималних и/или минималних вредности, помоћу којих се биолошке, хемијске и физичке опасности контролишу ради превенције. Уколико постоје, критичне границе се усклађују са прописима или законима;
4. одређивање процедура/поступака за праћење *ССР*-а помоћу којих се осигурава да *ССР* остане у критичним границама. Под праћењем критичних граница подразумевају се одговори на питања шта, како, колико често и ко;
5. одређивање корективних мера у случају да надзор покаже да *ССР* није у оквиру критичних граница. Корективним мерама се обезбеђује да се узрок проблема идентификује и елиминише;
6. успостављање процедура/поступака за верификацију, односно поступака и потврђивања да је *HACCP* систем ефективан и да добро функционише. У активности везане за верификацију треба да буду укључена овлашћена лица која су запослена у производњи, *HACCP* тим и представници инспекције у погону;
7. успостављање и вођење ефективне евиденције и документације, односно документовање доказа да систем *HACCP* добро функционише.

**7. Успостављање и вођење
ефективне евиденције
и документације**

1. Спровођење анализе опасности

**2. Одређивање критичних
контролних тачака**

**6. Успостављање поступака
за верификацију**

**3. Одређивање
критичних
граница**

**5. Одређивање
корективних
мера**

4. Одређивање захтева



Примена система *НАССР* везана је за различите активности у поступку производње хране, те обухвата све организације у ланцу производње хране и дистрибуцију крајњем кориснику. Принципи *НАССР*-а значајан су део и свих осталих стандарда за безбедност хране.

GlobalGAP

Индустријализација производње у пољопривреди, употреба средстава као што су адитиви, хормони, пестициди, антибиотици итд., довела је до незадовољства потрошача и до губитка поверења у институције које су задужене за контролу безбедности хране у Европској унији. Због тога се велика потражња за здравствено-безбедном храном свакодневно повећава. Ради побољшања стања, од 2000. године целокупни систем контроле производње хране у Европској унији из основа је измењен увођењем нових, строжих законских прописа (*Генерални закон о храни*) и новог концепта – „могућност праћења хране од њиве до трпезе“.

Цео систем је стављен у службу потрошача под начелом да свако има право на, квалитетну и, пре свега, безбедну храну. Посебно је обраћена пажња на смањење губитака у пољопривредној производњи, контролу те производње и бригу о животној средини. Истовремено, потрошачи су јасно дали до знања да су спремни да плате више за пољопривредне производе којима се гарантује исправност. Као последица тога, начела добре пољопривредне праксе (*GAP – Good Agricultural Practice*) преобликована су у интегралну заштиту, контроле и инспекције. Такође, развијен је концепт о органској производњи, тј. биолошкој, а не хемијској контроли болести биљака.

Малопродајни конзорцијуми иницирали су формирање и увођење комерцијалних стандарда у производњу и контролу пољопривредних производа. Од комерцијалних стандарда у Европској унији прво место заузима *EUREPGAP (European Retail Product and Good Agricultural Practice* – малопродаја и добра пољопривредна пракса). То је један од најраширенијих светских стандарда који се односи на примарну производњу свежег воћа и поврћа, те је због тога познат и под називом *GlobalGAP*.

GlobalGAP обухвата производњу примарних пољопривредних производа и активности након бербе. Тај стандард је замишљен тако да пружи гаранцију малопродаји и потрошачима, као и да су предузете све мере и контроле да би производ био безбедан по здравље потрошача. Стандардима *GlobalGAP*-а обухваћени су системи сертификације воћа, поврћа, цвећа и украсних биљака, рибарства, сточарске производње и интегрисане пољопривредне производње. Принципи тих стандарда су:

1. производња висококвалитетних производа;
2. заштита животне средине;
3. оптимална употреба природних енергетских ресурса;
4. подржавање економски прихватљиве пољопривредне производње;
5. комбиновање најбољих доступних профитабилних пракси;
6. побољшање животних услова локалних заједница.

Због стратешког значаја увођења тог система квалитета за укупну конкурентност наше привреде, није изостала подршка Владе Републике Србије предузећима која желе да уведу *GlobalGap*. Од 2006. године Агенција за страна улагања и промоцију извоза Републике Србије пружа бесповратну финансијску помоћ домаћим привредним друштвима за активност увођења и сертификације *GlobalGap* стандарда.

British retail consortium (BRC)

Прво издање *BRC*-а – глобалног стандарда за безбедност хране, датира из 1998. године. Настао је због потребе да тела за сертификацију проверавају добављаче хране у складу с јединственим сетом захтева и да би се, на тај начин, избегли дуплирање и додатни посао приликом њихових провера. *BRC* омогућује дистрибутерима хране да се фокусирају на тржишну борбу и да, при томе, не брину за безбедност хране. Изграђен је на сету захтева заснованих на ризику а његовом имплементацијом обезбеђују се следеће користи:

- стандард заснован на безбедности, законским захтевима и квалитету;
- јасни и детаљни захтеви засновани на *HACCP* принципима;
- документованост процеса;
- стандардизован формат извештаја;
- комплементарност са захтевима *ISO* стандарда и *HACCP*-а;

На основу акта о безбедности хране из 1990. године, све малопродаје и сектори који су укључени у снабдевање храном обавезни су да предузму све мере опреза ради избегавања грешака било у развоју, производњи, дистрибуцији и рекламирању, било у продаји прехранбених производа клијентима. Под том обавезом се у малопродаји брендираних производа подразумевају бројне активности, укључујући верификацију перформанси на локацији где се храна производи. Наиме, годинама је свака малопродаја спроводила активности верификације засебно, на основу својих интерно развијених стандарда сходно сопственим потребама. У највећем броју случајева верификацију је спроводио *главни технолог* компаније, а у појединим случајевима – екстерно ангажовано инспекцијско тело.

Године 1998. (*BRC*) развила је и представила *BRC* технички стандард и протокол за компаније које снабдевају малопродаје брендираним прехранбеним производима (*BRC* технички стандард за храну). Иако је развијен првенствено за испоручиоце брендираних прехранбених производа малопродајама, последњих година се стандард *BRC* много користи и у другим секторима прехранбене индустрије, као што је производња адитива и састојака хране. Постоје и докази о употреби тог стандарда и изван Уједињеног Краљевства, јер су га многе компаније усвојиле као основу за програме процене испоручилаца.

Од издавања 1998. године рађене су три ревизије стандарда, а четврто издање је објављено у јануару 2005. године. Приликом сваког преиспитивања и ревизије стандарда консултовани су броји деоничари да би *BRC* одржао интегритет и, што је још важније, промовисала добра пракса.

Јануара 2003. године *BRC* препознала је потребу да се измени назив стандарда и указао и на промену у његовој примени, па је тако *BRC* технички стандард за храну постао *BRC* општи стандард за храну. Том променом се, сматра *BRC*, учврстила решеност партнера из других прехранбених сектора да промовишу добру праксу и безбедност корисника.

Бројне промене у 3. верзији настале су као резултат мишљења и искустава која су се чула из малопродаје и од деоничара (власници малопродаја), и то је довело до појаве 4. верзије стандарда. Та верзија, поред осталог, разликује се од претходне у следећем:

- има један статусни ниво, без основног или вишег нивоа;

- нема препоруку о доброј пракси, па стога ни сертификациона тела немају потребу да се на то усредсређују;
- обезбеђује спајање захтева и тачака кроз евалуацију;
- обухвата систем оцењивања, заснован на броју утврђених неусаглашености током провере, и на основу тога се одређује учесталост проверавања;
- препознаје специфичне захтеве, који се морају добро успоставити, стално пратити и одржавати, а који су суштински за обезбеђивање безбедности и интегритета производа;
- обезбеђује детаљније и сажетије информације о процесима подршке у облику табела или дијаграма;
- обезбеђује инкорпорацију детаљног протокола којим се прописују специфични захтеви.

Иако је *BRC* пружао информације о доброј пракси у претходним издањима стандарда, утврђено је да је боље да се развије серија смерница и упутстава о доброј пракси и користи као додатак стандарду. Такође, предвиђено је да *BRC* формално призна међународне индустријске смернице о доброј пракси.

Стандард је развијен да помогне малопродаји при испуњавању законских обавеза и заштити клијената (потрошачи) као основа за оцењивање компанија које испоручују брендиране прехранбене производе. Још од увођења акта о безбедности хране, обавеза малопродаја у УК постала је добра пракса кроз цео ланац набавке и испоруке, па су произвођачи прихватили принципе стандарда као средство за њено остваривање.

Општи стандард за храну *BRC* обухвата основне принципе стандарда које су успоставиле малопродаје и стално се преиспитује како би, истовремено, одражавао и захтеве малопродаје и њихових испоручилаца. Не постоји намера да се његовом применом замене законом прописани захтеви и захтеви с вишим критеријумима у специфичним индустријским секторима.

Техничка провера компанија испоручилаца – производних просторија, само је део система вредновања и прихватања појединачног испоручиоца. Стандард се мора редовно преиспитивати и ако је потребно – мењати. Њиме се захтевају:

- усвајање и примена ;
- документован и функционалан систем управљања квалитетом;
- стандард за контролу фабричког окружења, производа, процедура и особља.

Верзија 5. *BRC* глобалног стандарда објављена је 2008. године и садржи 326 веома детаљних захтева. Након успеха, објављени су и стандарди за паковање и потрошачке производе и стандард за складиштење и дистрибуцију.

International Food Standard (IFS)

International Food Standard развиле су немачка и француска трговина на мало за проверу испоручилаца сопствених трговачких марки. Развијен је 2001. године, а најновија, пета верзија стандарда објављена је у августу 2007. године. *IFS* служи за стандардизовану контролу безбедности хране и нивоа квалитета произвођача. Стандардом треба да се побољшају безбедност хране и квалитет производа, повећају заштита и поверење потрошача и побољша трошкова ефикасност у ланцу производње хране.

У међувремену, *IFS* не односи се више само на произвођаче сопствених марки (*private labels*), већ се поштује као систем гарантовања квалитета хране за све произвођаче. Издавачи тог, сада већ веома широко примењиваног стандарда су Централно удружење немачке трговине на мало и француско удружење трговине на велико и мало.

Захтеви трговине на мало сумирани у *IFS*-у могу да се изведу из следећег основног питања: Да ли је произвођач у стању да испоручи безбедан производ у складу са задатом спецификацијом и законодавством?

Велики ланци хипермаркета поставили су нови захтев за своје многобројне добављаче – имплементацију *IFS*-а. То су:

- *IFS Food* – стандард за проверу предузећа која производе храну;
- *IFS Cash & Carry/Wholesale* – стандард за руковање прехрамбеним производима у хипермаркетима и велепродајним објектима;
- *IFS Logistics* – стандард за активности у оквиру логистике (утовар, истовар, транспорт, руковање итд.).

IFS Food покрива следеће области:

- одговорност врховног руководства (политика, структура, усмерење на корисника);
- систем менаџмента квалитетом (*HACCP* систем, документи и записи);
- управљање ресурсима (простор за запослене, лична хигијена, радна униформа и друго);
- процес производње (спецификације производа, набавка, паковање, фабричка инфраструктура, одржавање хигијене, контрола штеточина, следљивост и друго);
- мерења, анализе и побољшања (интерна провера, анализа производа, повлачење производа, корективне мере итд.);

Због притиска изазваног различитим захтевима према произвођачима, а да би те захтеве некако уједначили и уобличио, немачки и француски трговачки ланци – удружени у своја интересна удружења *HDE* (*Hauptverband des Deutschen Einzelhandels* – Централна асоцијација немачких продаваца) и *FCD* (*Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution* – Француска асоцијација предузећа за трговину и дистрибуцију), која су потпомогли остали интернационални ланци, удружени у *IFS* радну групу – развили су *International Food Standard* – *IFS*. Норма *IFS* треба да омогући, пре свега, да се смање трошкови и цео ланац промета хране учини транспарентним. Неки од учесника у стварању *IFS*-а јесу: *Metro Group* (који захтева од својих добављача у Србији да имплементирају *IFS* до краја 2012. године), *Audi*, *Carrefour*, *EDEKA*, *REWE* и други.

Развијен како би се проверила компетентност произвођача хране у погледу безбедности, али и квалитета хране уз помоћ једног стандарда, чиме се штеде и време и новац, *IFS* представља стандард квалитета и стандард за безбедност хране у једном. Иако је уведен превасходно за контролу и усаглашавање квалитета производа приватних трговачких робних марки, *IFS* данас је широко примењени светски стандард контроле безбедности хране и нивоа квалитета произвођача. Ти највиши стандарди хране заснивају се на принципу следљивости, тј. могућности да се у сваком тренутку на путу од примарног произвођача до крајњег корисника „испрате“ исправност и квалитет производа у свакој фази производње и дистрибуције. Произво-

ђачима који су спремни да одговоре на високе захтеве постављене тим стандардом, увођење *IFS*-а омогућава да стекну поверење потрошача и осигурају њихову заштиту производњом безбедних и квалитетних производа, а омогућава им и да побољшају трошковну ефикасност у ланцу производње и промета хране.

Циљ примене *IFS* стандарда јесте креирање конзистентног система евалуације за све компаније које снабдевају храном трговине на мало. То се, пре свега, односи на робне марке великих трговинских ланаца. Основни циљеви примене *IFS*-а јесу:

1. да се побољша безбедност хране и побољша квалитет производа;
2. да се побољша заштита и повећава поверење потрошача;
3. да се обезбеде упоређивање и транспарентност кроз цео ланац снабдевања;
4. да се смање трошкови и уштеди време како добављачима, тако и трговинским ланцима;
5. да се успостави општи стандард с јединственим системом оцењивања;
6. да се ради са акредитованим сертификационим телима и високо квалификованим и овлашћеним оцењивачима.

Стандард се може применити на добављаче у свим корацима прераде хране, осим за пољопривредну производњу. Захтеви су у вези са системом управљања квалитетом и *HACCP* системом, у који спадају и предусловни програми: добра производњачка пракса – *GMP (Good Manufacturing Practice)*, добра лабораторијска пракса – *GLP (Good Laboratory Practice)* и добра хигијенска пракса – *GHP (Good Hygiene Practice)*.

Приликом имплементације, свако може да развије решење у складу са *IFS* стандардом. Током провере, *IFS* проверивач искључиво контролише да ли је одређено решење примењиво и да ли гарантује безбедност производа. За примену *IFS*-а нису потребне специфичне процедуре ни машине, ако нису потребне за безбедну производњу.

Уз помоћ *IFS* стандарда добија се реална слика предузећа која обезбеђује добру основу да се започне унапређење система. Према стандарду, оставља се период од 12 месеци током ког се морају поправити одступања која су утврђена током провере, па тако предузеће добија време да развије решење које одговара његовим процесима. Међутим, неусаглашености које се односе на безбедност хране или законске захтеве морају се решити тренутно.

Основна предност тог стандарда је поверење у *IFS* сертификацију, односно проверу: само сертификациона тела која су потписала уговор са *IFS*-ом имају право да издају сертификат о усаглашености система са тим стандардом. *IFS* једини је стандард за који је потребно да се обнавља сертификат, односно провере се обављају на сваке две године.

У заштићеној бази сертифицираних организација могућ је увид у статус сваког предузећа, његов сертификат и извештај са његових провера. *IFS* овлашћена сертификациона тела обавезна су да све податке са провера, укључујући извештај са провере и акциони план, унесу у ту базу података. Основне предности имплементације *IFS*-а јесу:

1. исказивање опредељености за испоруку безбедне хране доброг квалитета;
2. олакшано поштовање законских обавеза и прописа;
3. сертификацијом према *IFS*-у смањују се трошкови интерних и екстерних провера коришћењем јединственог стандарда;
4. побољшавају се репутација предузећа, снага бренда и корпоративна слика;
5. процесом сертификације подржава се континуирано побољшање кроз надзор и корективне мере.

Једино се за *IFS* стандард за безбедност хране проверивачи овлашћују тако што морају полагати испит на две или четири године, зависно од претходних резултата. Тако се кроз систем испита обезбеђује да само квалификовани проверивачи обављају проверу према том стандарду.

Нова верзија *IFS* стандарда (верзија 6) развијена је у сарадњи са сектором малопродаје, произвођачима, прерађивачком индустријом и сертификационим телима. Измене се односе на обрачун трајања ревизије, поједностављен процес сертификације и евалуације, веће захтеве за квалитет производа и паковања, нове критеријуме за трговину, бесплатно преузимање и друго.

Систем менаџмента безбедности хране ISO 22000:2005

ISO 22000 први је међународни стандард за безбедност хране којим се спецификују захтеви за систем управљања безбедношћу хране тако да организација у ланцу хране мора да демонстрира своју способност да контролише опасности и да је производ безбедан за конзумацију. У том стандарду су комбиновани следећи кључни елементи ради осигурања безбедности хране:

- интерактивна комуникација;
- систем менаџмента;
- претходни програми;
- принципи *HACCP*-а;

За системе менаџмента здравственом безбедношћу хране *ISO 22000* нови је међународни свеобухватни стандард. Њиме је дефинисан сет општих захтева за здравствену безбедност хране који се односе на све организације у ланцу хране. Ти захтеви су наведени у деловима 4, 5, 6, 7 и 8 стандарда *ISO 22000*. Тим универзалним стандардима, признатим широм света, хармонизују се кључни захтеви и превазилазе тешкоће везане за различите стандарде који се односе на здравствену безбедност хране у погледу региона, земље, активности организације и врсте хране.

Ако је организација део ланца исхране, према *ISO 22000* неопходно је учвршћивање система менаџмента здравственом безбедношћу храном (*Food Safety Management Systems – FSMS*) и коришћење тог система како би се осигурало да прехранбени производи не изазову штетне ефекте по људско здравље. Захтеви у *ISO 22000* могу да се примене на све врсте организација у оквиру ланца хране: произвођаче хране, примарне произвођаче, прерађиваче хране, транспорт и складиштење, малопродајне подуговараче и продајна места за храну, заједно са међусобно повезаним организацијама као што су произвођачи опреме, материјала за паковање, средстава за чишћење, адитива и састојака хране. Тим организацијама ће *ISO 22000* помоћи да учврсте *FSMS* и да га примене у постројењима за производњу хране са унапређеним и ажурираним системом *FSMS*. Тим стандардом се промовише усклађивање производа и услуга са интернационалним стандардима обезбеђивањем уверења о квалитету, сигурности и поузданости.

Постоји тежња да се *ISO 22000* стандардом дефинишу захтеви везани за менаџмент здравственом безбедношћу хране које би компаније требало да испуне и превазиђу да би биле усклађене с регулативама везаним за здравствену безбедност хране широм света. Требало би да постоји један стандард који садржи све по-

требе конзументата и тржишта. Њиме се убрзава и поједностављује процесе без угрожавања осталих система менаџмента квалитетом или здравственом безбедношћу. За *ISO 22000* користе се опште признате методе менаџмента здравственом безбедношћу храном, као што је интерактивна комуникација путем ланца хране, менаџмента системом и контроле ризика по здравствену безбедност хране кроз предусловне програме (*PRP – prerequisite programs*) и *HACCP* планове. Такође, непрестано се побољшава и периодично ажурира систем менаџмента. Стандард је постао неопходан због значајног повећања болести које су изазване зараженом храном, како у развијеним земљама, тако и у земљама у развоју.

Иако се *ISO 22000* може применити самостално, креиран је тако да је потпуно компатибилан са *ISO 9001*, па компаније које су већ сертифициране за *ISO 9001* лако могу да прошире своју сертификацију на *ISO 22000*. Међутим, *ISO 9001* за менаџмент квалитета не односи се посебно на здравствену безбедност хране, па су многе државе (Данска, Холандија, Ирска, Аустралија и друге) развиле необавезне националне стандарде, као и друга документа којима се спецификују захтеви контроле за *FSMS*.

Изазов у вези са *ISO 22000* јесте то што би требало да га признају сви сегменти у ланцу прехранбене индустрије. Сигурно је да ће *HACCP* систем бити замењен са *ISO 22000*, али још није сигурно да ће то прихватити малопродаје. Но, будући да би *ISO 22000* требало да буде глобални стандард и да су извори производње све више глобални, може се стећи поверење у један универзално прихваћени *ISO* стандард.

ISO 22000:2005 први је у породици стандарда који обухвата следеће документе:

- *ISO/TS 22003*, Систем менаџмента здравствене безбедности хране – Услови за организације које обављају сертификацију и контролу система менаџмента здравствене безбедности хране. Њиме се дефинишу правила која се примењују за контролу и сертификацију система менаџмента здравствене безбедности хране (*FSMS*) у складу са захтевима датим у *ISO 22000* (или осталим сетовима дефинисаних *FSMS* захтева) и обезбеђују неопходне информације и потврда клијентима о начину сертифицивања који су тражили њихови снабдевачи;

- *ISO/TS 22004*, Систем менаџмента здравствене безбедности хране – Упутство о примени стандарда *ISO 22000:2005*. Обезбеђује општи водич који се може применити у коришћењу *ISO 22000*;

- *ISO/TS 22005*, Следљивост у прехранбеној индустрији – Општи принципи и основни захтеви за пројектовање и имплементацију система.

Стандард *ISO 22000* има три дела:

- захтеве за добром произвођачком праксом (*GMP*) или предусловним програмима (*PRP*),

- захтеве за *HACCP* принципима *Codex Alimentarius*,

- захтеве за системом менаџмента.

Стандардом треба да се побољша здравствена безбедност хране и тиме обезбеди заштита потрошача. На тај начин њиме се ојачава поверење потрошача и повећава исплативост у ланцу снабдевања прехранбене индустрије. *ISO 22000* у сагласности је са принципима *HACCP* система и њиме се обезбеђује међународна усаглашеност примене *HACCP*-а. Поред тога, применом *ISO 22000* хармонизују се необавезни међународни стандарди. Структура *ISO 22000:2005* подржава и усклађена је са *ISO 9001:2008* (Систем менаџмента квалитета).

Године 2001. ISO организација почела је да развија стандард контроле којим се даље дефинише улога *HACCP* у *FSMS*, што је кулминирало у новонасталим *ISO 22000*. Публикација *ISO 22000* допуњена је ISO техничком спецификацијом (*ISO/TS 22004*) са упутством о примени стандарда, с посебним нагласком на мала и средња предузећа. Радна група за *FSMS* припремила је *ISO 22000* и *ISO/TS 22004*, који су објављени 2005. године. У другој техничкој спецификацији (*ISO/TS 22003*) објашњени су захтеви за сертификацијом који се примењују када се користи сертификација коју обавља трећа страна. Нацрт међународног стандарда *ISO/DIS 22000* појавио се 3. јуна 2004, а крајњи рок за коментаре био је 3. новембар 2004. године. *ISO 22000* озваничен је као међународни стандард 1. септембра 2005. године. Стандард може да се примени сам или у комбинацији са осталим стандардима менаџмента система, као што су *ISO 9001:2008*, са или без независне (трећа страна) сертификације о усаглашености.

Радна група која је развила *ISO 22000* има представнике у 14 земаља. У њој су били и представници организација као што су: *Codex Alimentarius*, *Global Food Safety Initiative (GFSI)* – глобална иницијатива за сигурност хране) и *Confederation of Food and Drink Industries of the EU (CIAA)* – Конфедерација индустрије хране и пића ЕУ). Примена *ISO 22000* заснована је на принципима *HACCP*-а, као што је описао *Codex Alimentarius Commission*, а дизајниран је тако да се примени заједно са релевантним стандардима које је објавила ISO организација. У *ISO 22000* комбиновани су *HACCP* принципи и фазе примене *PRP*-а, за које је коришћена анализа ризика како би се одредила стратегија која се може применити ради осигурања контроле ризика од комбинованог *PRP* и *HACCP* плана.

ISO 22000:2005 примењује се на све организације, независно од њихове величине и утицаја на прехранбену индустрију. Стандард је направљен да би га користиле за своје потребе, осим произвођача хране и прерађивача, све организације које су део прехранбене индустрије. *ISO 22000* писан је тако да му је структура компатибилна са другим стандардима менаџмента система у светлу *ISO 9001:2008* (коришћен је као смерница за рад *ISO 15161* – Упутство за примену *ISO 9001*), а при томе је примењиван *HACCP*.

У свим организацијама које се баве производњом хране може да се имплементира *ISO 22000* стандард. У њих спадају: примарни произвођачи хране, произвођачи компонената хране, продавци хране, угоститељски објекти, произвођачи готове хране, организације које обављају чишћење и санитацију, шпедитери, складишта, дистрибутери итд. *ISO 22000* стандард може да се имплементира и у организације које не производе храну, као што су: произвођачи опреме, произвођачи материјала за паковање, произвођачи састојака и адитива и организације које производе друге елементе који су у вези с храном.

Најважније је да ће се тим стандардом олакшати организацијама широм света имплементација *HACCP*-а на хармонизован начин, који неће зависити од земље или врсте хране. Усвајање *ISO 22000* стандарда обезбеђује компанији компетенције које су признате широм света. Имплементацијом *ISO 22000* стандарда стичу се бројне предности – то је поуздан систем који је потврђен од стране *FAO/WHO*.

Бројне земље су развиле националне стандарде који се односе на производњу безбедне хране, а појединачне компаније и групе у прехранбеном сектору развиле

су своје сопствене стандарде за испитивање својих добављача. То је унело конфузију у погледу захтева и повећане трошкове, јер су морали да се прилагоде бројним програмима. Под *ISO 22000* подразумева се јединствени стандард контроле који се може применити у свим организацијама које су везане за прехранбену индустрију. Стандард омогућава и инкорпорацију законских и регулаторних захтева који се односе на здравствену безбедност хране, укључујући *HACCP* систем.

Организација се стандардом *ISO 22000* подстиче на непрестано побољшање. Под тим се подразумевају системи интерне и екстерне комуникације, вођење документације, усаглашеност с хигијенским регулативама и контрола ризика здравствене безбедности хране. Тај стандард омогућава следљивости и јасну комуникацију у оквиру ланца прехранбене индустрије преко система јасне одговорности и надлежности свих запослених. Његовом применом оптимизују се ресурси организације интерно и у оквиру ланца прехранбене индустрије. Рационална комуникација и сарадња омогућавају брже и боље доношење одлука о опасностима по безбедност хране заједно са осталим партнерима у ланцу снабдевања. На тај начин стандард чини добру основу система доношења одлука и позитивно делује на радно окружење, а тиме се повећавају продуктивност на послу и задовољство запослених, који постају свеснији питања везаних за хигијену и здравствену безбедност хране.

Стандард омогућава оквир за сертификацију путем треће стране, али се може примењивати и без сертификације. Иако се *ISO 22000* може имплементирати засебно, дизајниран је као потпуно компатибилан са *ISO 9001:2008*. Организације које већ имају сертификован *ISO 9001* лако ће проширити сертификацију и на *ISO 22000*. Њиме се проширује приступ система управљања *QMS (Quality Management Systems)* стандарда *ISO 9001:2008*, који је широко прихваћен и примењен у свим областима, али није посебно усмерен на безбедност хране. Интеграцијом се убрзавају и поједностављују процеси, повећава ефикасност и смањују трошкови без компромитовања постојећих или осталих система квалитета или менаџмента. *ISO 22000* примењив је на све произвођаче и учеснике у целокупном ланцу снабдевања прехранбене индустрије и лако се може применити и у малим и средњим предузећима.

Систематски и проактивни приступ идентификовању ризика здравствене безбедности хране, развијање и имплементација контролних мера и систематски менаџмент *PRP* доводе до бољег планирања и, тиме, до мање верификације након завршетка процеса. Безбедност производа је главно питање у међународној трговини, а управо здравствена безбедност прехранбених производа и већа здравствена заштита су циљеви *FSMS*-а. Због тога имплементирани *ISO 22000* повећава међународно прихватање прехранбених производа и смањује ризик од тужби за одговорност у вези с производом/услугом.

Стандард *ISO 22000* односи се на систем менаџмента безбедношћу хране. Предмет примене *ISO 22000* јесте управљање опасностима по безбедност хране како би се осигурао безбедан производ и тиме повећало задовољство крајњих корисника. Рад је фокусиран на контролне мере које би требало применити да би се осигурало усклађивање процеса са захтевима клијента и прописима везаним за здравствену безбедност хране. Типови организација у ланцу прехранбене индустрије на које се стандард може применити јесу они који су директно или индиректно укључени у једну или више фаза ланца прехранбене индустрије, без обзира на њихову величину или

сложеност. Међу организацијама које су директно укључене у производњу хране, између осталих, убрајају се: произвођачи хране за животиње, организације које обрађују жетву или бербу, пољопривредници, произвођачи састојака, прерађивачи хране, продавци на мало, организације које пружају услуге повезане са храном, организације за услужну припрему, доставу и послуживање хране, организације које пружају услуге чишћења и дезинфекције, и услуге превоза, складиштења и дистрибуције. У ланац производње хране индиректно су укључене следеће организације: испоручиоци опреме, средстава за чишћење и дезинфекцију, материјала за паковање и других материјала који су у додиру са храном (*ISO 22000*).

Свака организација мора тачно да дефинише подручје примене стандарда. На пример, систем менаџмента здравственом безбедношћу производа односи се на производни програм ферментисаних млечних напитака, од пријема сировог млека до транспорта готовог производа купцу. Или, ако организација нема своја возила за транспорт производа купцима, систем ће се примењивати од пријема сировог млека до складиштења и испоруке готовог производа.

Нормативне референце се односе на референтне документе који се могу користити за одређивање дефиниције везане за термине и речник који се користе у документу *ISO стандарда*.

Применом стандарда охрабрује се испитивање могућности примене најновијег издања нормативног документа који је наведен у тексту. Референтни документи на које се позива у вези са стандардом могу да буду датирани, али то није обавезно. Уколико су наведене недатиране референце, користи се искључиво последње издање нормативног документа.

Нормативни текстови *Codexa* деле се у три групе, које чине:

- стандарди (*standards*), који се обично односе на карактеристике производа;
- правила примене (*code of practices*), којима се дефинишу препоручени поступци у производњи, обради, преради, транспорту и складиштењу чија је примена неопходна да би се осигурала здравствена безбедност хране за конзумирање;
- упутства (*guidelines*), која могу да буду принципи на којима се заснива политика у одређеним кључним областима или упутства за тумачење, да би се боље разумели ти принципи, или за интерпретацију мера општих стандарда *Codexa*.

Списак нормативних докумената кодекса на које се позива у вези са стандардом *ISO 22000* велики је и садржи све дотадашње документе из којих су преузете одреднице за дефинисање стандарда.

Безбедност хране у Републици Србији и Војсци Србије

Безбедност хране у Републици Србији регулисана је *Законом о безбедности хране*, а прописани међународни стандарди се селективно примењују. Тим законом су уређени су општи услови за безбедност хране и хране за животиње, обавезе и одговорности субјеката у пословању храном и храном за животиње, систем брзог обавештавања и узбуњивања, хитне мере и управљање кризним ситуацијама, хигијена и квалитет хране и хране за животиње. Одредбе Закона не односе се на примарну производњу хране, припрему и руковање, односно складиштење хране за потребе сопственог домаћинства, и на храну за животиње које не служе за производњу хране.

Закон је прописан ради обезбеђења високог нивоа заштите живота и здравља људи и заштите интереса потрошача, укључујући начело поштења и савесности у промету храном. У обзир се узимају, када је то могуће, заштита здравља и добробити животиња, заштита здравља биља и заштита животне средине.

Контролу безбедности хране у Републици Србији обављају санитарна и ветеринарска инспекција у складу са *Законом о безбедности хране* и другим прописима којима је регулисан рад наведених инспекција: *Законом о санитарном надзору* (Службени гласник РС, бр. 125/2004), *Законом о ветеринарству* (Службени гласник РС, бр. 91/2005 и 30/2010) и другим.

Обука лица која учествују у производњи и дистрибуцији хране прописана је *Правилником о начину и програму стицања основних знања о хигијени хране и личној хигијени* (Службени гласник РС, бр. 87/10). Правилником су прописани начин и програм за стицање основних знања о хигијени прехранбених производа и личној хигијени лица која на радним местима у производњи или промету долазе у додир с прехранбеним производима. Поред наведеног закона, безбедност хране у Републици Србији дефинисана је и следећим прописима:

1. *Правилником о квалитету пољопривредних и прехранбених производа са ознакама географског порекла* (Службени гласник РС, бр. 73/10),

2. *Правилником о условима хигијене хране* (Службени гласник РС, бр. 41/09),

3. *Правилник о општим и посебним условима хигијене хране* (Службени гласник РС, бр. 72/10),

4. *Правилником о ветеринарско-санитарним условима објеката у којима се врши обрада меса, млека, јаја и других животињских производа* (Службени гласник РС, бр. 9/79),

5. *Правилником о максимално дозвољеним количинама остатака средстава за заштиту биља* (Службени гласник РС, бр. 25/2010),

6. *Правилником о садржини и начину вођења централног регистра објеката* (Службени гласник РС, бр. 20/2010),

7. *Правилником о посебној радној одећи и обући лица* (Службени гласник СРС, бр. 22/74),

8. *Правилником о предметима опште употребе* (Службени гласник СФРЈ, бр. 26/83, 61/84, 56/86, 50/89 и 18/91),

9. *Правилником о намирницама конзервисаним јонизујућим зрачењем* (Службени гласник СРЈ, бр. 42/98),

10. *Правилником о предметима опште употребе* (Службени гласник СФРЈ, бр. 26/83, 61/84, 56/86, 50/89 и 18/91),

11. *Правилником о санитарно-хигијенским условима* (Службени гласник РС, бр. 6/97 и 52/97),

12. *Правилником о општим санитарним условима* (Службени гласник РС, бр. 47/2006),

13. *Правилником о количинама пестицида* (Службени гласник СРЈ, бр. 5/92, 11/92 – испр., и 32/2002),

14. *Правилником о микробиолошким анализама* (Службени гласник СФРЈ, бр. 25/80),

15. *Правилником о микробиолошкој исправности намирница* (Службени гласник СФРЈ, бр. 26/93, 53/95 и 46/2002).

У Војсци Србије посебна пажња се посвећује хигијенској исправности, квалитету и безбедности прехранбених производа како приликом уговарања и набавки, тако и приликом манипулације у погонима исхране и током припремања јела. Контролу квалитета и хигијенске исправности прехранбених производа приликом набавки обављају органи Војне контроле квалитета и стручни органи санитетске и ветеринарске службе, а приликом припремања јела у погонима исхране – стручни органи опште логистике и стручни органи санитетске и ветеринарске службе. Такође, ту контролу спроводе органи Инспектората МО у складу са својим функционалним надлежностима. Републички прописи којима је регулисана безбедност хране у потпуности се примењују и приликом контроле у Војсци. Постоје три нивоа контроле прехранбених производа у Војсци Србије:

– *Контрола прехранбених производа приликом набавке* мора да буде најкомплетнија. Наиме, мора се осигурати да се набављају беспрекорни прехранбени производи по прехранбеној вредности, органолептичким особинама и здравственој исправности, па је због тога таква контрола комплексна. За њено успешно обављање неопходно је познавање физиологије, патологије, микробиологије, хемије, технологије и радиометрије. Обим и методика те контроле, зависно од врсте прехранбених производа, крећу се од органолептичког прегледа (сирово месо, свеже воће, поврће и слично) до комплексних лабораторијских анализа (конзерве, сувомеснати производи, млечни производи, масти итд.). Осим тога, по потреби, врше се и друге анализе, нарочито оне којима треба да се омогући потпунији увид у биолошку вредност прехранбених производа и садржај токсичних материја (пестициди, тешки метали, микротоксини итд.).

– *Контрола ускладиштених прехранбених производа* обухвата контролу услова чувања (микроклима, заштита од глодара, инсеката итд.), провере да ли се прехранбени производи шаљу на употребу пре истека прописаних рокова чувања, органолептичке пробе и, по потреби, узимање и слање узорка на лабораторијску анализу. У вези с тим, требало би одредити које анализе треба обављати и у којим роковима зависно од ускладиштених прехранбених производа.

– *Контрола прехранбених производа непосредно пре употребе* обавља се органолептички у погону исхране (складиште, кухиње, сале за обедовање). У случају да се сумња да неки прехранбени производ није хигијенски исправан, узорци се шаљу на лабораторијску анализу.

За наведене нивое контроле ангажују се органи интендантске, ветеринарске и санитетске службе у делокругу њихове надлежности, а посебно они који регулишу поступак при набавкама прехранбених производа – санитарно-здравствени и ветеринарско-санитарни надзор. Резултати зависе од активности, стручности и сарадње органа тих служби.

Контрола хигијенске исправности прехранбених производа у ВС знатно је напредовала последњих година и одвија се умногоме према наведеним принципима. То се огледа у следећем:

– највећи део прехранбених производа набавља се према *Правилнику о квалитету* или посебним условима, а за неке су прописане и посебне рецептуре за производњу. Посебни услови се дефинишу у сарадњи све три наведене службе;

– за низ прехранбених производа, начелно, бира се најсигурнији произвођач, односно снабдевач (месо, месни производи, млечни производи, риба итд.), а у комисијама такође учествују органи све три наведене службе;

– централизовано се набављају и контролишу: месне конзерве за МР и текућу потрошњу, сувомеснати производи, млечни производи (одређене врсте сирева), живинско месо, остало сирово месо и риба, јестиве масноће, брашно, конзерве од поврћа, воћне прерађевине и воћни сокови и компоненте за суве оброке;

– органи ветеринарске и интендантске службе обављају контролу у предузећима у процесу производње за ВС, што је посебно значајно јер се пази на квалитет сировина, придржавање прописане или уговорене рецептуре и технологије, спровођење санитарно-хигијенских мера итд.;

– органи ветеринарске и интендантске службе обављају квалитативни пријем производа код произвођача и узимају узорке за анализу;

– лабораторије, хигијенско-епидемиолошке службе и центри за превентивно-медицинску заштиту обављају санитарно-бактериолошке, санитарно-хемијске и, по потреби, токсиколошке анализе готово свих прехранбених производа који се набављају централизовано;

– ветеринарски и санитетски органи повремено контролишу складишта;

– интендантски, санитетски или ветеринарски органи контролишу и квалитет прехранбених производа који се набављају на локалном нивоу и оних који се добијају из централних складишта.

За обављање наведених задатака ветеринарска и санитетска служба имају одговарајући кадар и специјалисте, а санитетска служба и лабораторије. Ти органи су организовани на територијалном принципу, те је практично читава ВС покривена мрежом тих кадрова и лабораторија. То чини добру основу за даље развијање контроле хигијенске исправности и манипулације прехранбеним производима у Војсци.

У погонима исхране јединица Војске Србије нису обављени сертификација и увођење међународних стандарда, а Војномедицинска академија поседује сертификате *ISO 9001:2000* (Систем менаџмента квалитетом), *ISO 14001* (Систем управљања животном средином), *OHSAS 18001* (Систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду) и *HASSP* систем, који је заснован на Систему управљања безбедношћу хране који испуњава све захтеве постављене стандардом *ISO 22000:2005*.

Закључак

Унапређење исхране изузетно је комплексан проблем. За то су неопходни: одговарајућа теоријска знања, поуздане информације о храни и исхрани у садашњости и будућности, критеријуми на којима се заснива контрола квалитета и адекватни услови за рад. Уколико се све то обезбеди, постоји могућност да се квалитет исхране непрестано побољшава. Свакако, у процесу приступања Европској унији Република Србија мора да предузима мере за увођење и имплементацију стандарда квалитета који у њој важе, а то ће бити и обавеза појединих структура и институција у Војсци Србије.

Планирање, програмирање и нормирање исхране значајне су функције у управљању и развоју производње и прераде хране и колективне исхране. Битни предуслови за планирање и програмирање исхране, на основу многих истраживања и искустава из земаља у којима се доследно спроводе најзначајнији елементи производње и прераде хране, јесу познавање стања пољопривредно-прехранбених ресурса, ак-

тивности које утичу на доступност хране и ниво знања о исхрани, посебно о безбедности, хигијенско-здравственој исправности и квалитету у тим областима. Да би исхрана могла да се планира и програмира, и да, уз то, буде квалитетна, неопходно је да се располаже информацијама о производњи и преради хране, увозу хране и доступној количини хране и појединих прехранбених производа на тржишту.

Литература

1. Campbell, С.: *Моћ исхране*, „Metaphisica“, Београд, 2008.
2. Закон о безбедности хране, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009.
3. Мијатовић, Р.: *Допринос побољшању квалитета исхране припадника Војске Србије*, магистарски рад, ВА УО МО, 2011.
4. *Технологија хране*, бр. IX–X, 2010.
5. www.sertifikacija.com/index.php/2011-08-26-07-38-58/2011-09-07-17-19-10/sedam-principa-haccp-sistema
6. www.codexalimentarius.org/codex-home/en/www.eurep.org
7. www.fao.org/prods/GAP/
8. www.kulina-standardi.com/haccp.html
9. www.tuv.rs/serbia/rs/sistemi_menadzmenta

ДРЖАВНА И ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА У ПРОЦЕСУ КОНТРОЛЕ БУЏЕТА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Светислав Станковић*
Генералштаб Војске Србије – Команда копнене војске

Србија, њен привредни и друштвени систем, али и свест грађана у процесу транзиције, доживели су велике промене. Оријентација ка западним моделима организовања државе постали су маркер развоја друштва, а остварење жеља за бољим животом тражи се кроз процес придруживања Европској унији. У околностима још увек актуелне светске економске кризе, интенција је рационализација трошења новца пореских обвезника. Наиме, трошење јавних финансија мора да буде законско, наменско и рационално. То је условило настајак нових институција које врше контролу јавних финансија: Државне ревизорске институције (ДРИ) и интерне ревизије (ИР), и увођење система финансијског управљања и контроле (ФУК) код јавних субјеката. У Србији је ДРИ почела са радом тек крајем 2008. године. То је независна институција, најважнија у процесу контроле јавних финансија, државног буџета, контроле рада јавних предузећа и буџета локалних самоуправа. До сада је публиковала два извештаја о ревизији завршног рачуна у којима је указано, пред бројних неправилности у трошењу буџетских средстава, на непостојање стабилног система интерне ревизије у ревидираним министарствима. У години 2011. Државна ревизорска институција је обавила ревизију пословања Министарства одбране контролом трошења буџета додељеног систему одбране, ревизијом јавних набавки, али и контролу система плата и накнада припадника Министарства. Такође, почетком године формирано је Одељење интерне ревизије МО, нова организацијска целина која треба да се бави пословима интерне ревизије у систему одбране.

У раду је указано на значај имплементације државне и интерне ревизије у буџетском систему Републике Србије, али и на потребу постојања јединственог контролног система, интерне ревизије МО, који ће вршити надгледање финансијских средстава и имовине државе који су додељени на управљање систему одбране.

Кључне речи: *Државна ревизорска институција, Интерна ревизија, Интерна ревизија МО, Повеља интерне ревизије и Етички кодекс интерне ревизије.*

* Др Светислав Станковић ради у Одељењу за финансије Команде КоВ.

Увод

Свака држава регулише привредне токове доношењем и имплементацијом закона, чиме постаје значајни носилац привредне активности. Држава је одговорна за перформансе и конкурентност националне економије, па се очекује да средства „испумпана“ из привреде донесу конкретну друштвену корист. Зато ће ефикасни државни апарат омогућити стварање амбијента „повољне привредне климе“, која је пресудна за прилив, неопходних, страних привредних инвестиција. Грађани финансирају институције државе, али заузврат треба да знају како се троши њихов новац, тј. „порески динар“. Јавност тражи да се истинито и поштено информише, тако да порески обвезници буду задовољни одговорима независне институције. Одговоре на та питања пружа област ревизије која се зове ревизија јавних финансија – државна ревизија, а орган државе који се бави тим послом је Државна ревизорска институција (ДРИ). Та институција се успоставља у складу са регулативом коју прописује међународна организација Врховне државне ревизорске институције – *INTOSAI*. Такође, за развој те ревизије треба узети у обзир и Лимску декларацију, којом се дефинише независност државне ревизије на интернационалном нивоу.

Систем државне ревизије чини најзначајнији механизам контроле јавних финансија демократске и социјално-одговорне државе. Њено место и улога дефинишу се Уставом и конкретним законом којим се уређује та област. У савременој пракси државна ревизија се организује на неколико начина, зависно од политичког уређења и традиције државе. Због значаја који Европска унија има за Србију, важна је чињеница да Европска монетарна унија има формиран Европски ревизорски суд, институцију која обавља послове ревизије буџета ЕУ, који годишње износи и више од сто милијарди евра.

Постоје неколико модела организовања државне ревизије:

- независна ревизорска канцеларија (англосаксонски модел САД и В. Британије),
- модел суда (Наполеонов модел у Републици Француској),
- модел одбора и колегијалног тела (карактеристичан за скандинавске земље),
- државни уред (успостављен у Немачкој).

Контрола трошења државног новца, поготову у развијеним земљама, представља демократску тековину засновану на принципу да грађани, путем акредитованих и непристрасних институција, имају могућност да остваре увид у све аспекте трошења новца пореских обвезника.¹ Значај ДРИ огледа се и у сузбијању инфлације, смањењу јавне потрошње и стварању повољног амбијента за инвестициона улагања. На тај начин се развија дугорочна монетарна стабилност земље. Кључни захтев успешне државне ревизије јесте стварање институционалног оквира и претпоставке за независност државних ревизора.

Државна ревизија у Републици Србији

Врховна ревизорска институција се често назива „главни ревизор“ и орган је законодавне власти, а не извршне, који је одговоран за ревизију државних активности.² У нашој земљи прво је донесен Закон о Државној ревизорској институцији, а

¹ Светислав Станковић, „Облици надзора над јавним финансијама“, *Економика*, Ниш, бр. 1–2, 2009, стр. 204.

² Наташа Чалија, „Државна ревизија и њено институционално уређење“, 36. симпозијум, Златибор, СРРС, 2005, стр. 78.

затим је, на притисак институција Европске уније, унесена одредба у нови устав. Дакле, законски оквир за рад Државне ревизорске институције Републике Србије дат је кроз Устав Републике Србије и Закон о Државној ревизорској институцији. У Уставу Републике Србије Државна ревизорска институција је дефинисана као највиши независни државни орган ревизије јавних средстава. Потчињен је Народној скупштини и подлеже њеном надзору.³ Такође, Уставом Републике Србије дефинисана је основна делатност и надлежност ДРИ. Међутим, Уставом није дефинисан правац развоја државне ревизије када је реч о усклађености са међународним стандардима ревизије јавних финансија. Тај захтев се односи на Закон о Државној ревизорској институцији.

Упоређујући искуства земаља у традицији у вези са имплементацијом државне ревизије, поједини аутори наводе да је тим земљама било потребно више од десет година за прву ревизију завршног рачуна државног буџета. Ипак, уз много напора, државна ревизија почела је да функционише и у нашој земљи. Поједини сериозни аутори упутили су чак и критике на Закон о ДРИ, поготову на део који се тиче организације, али и њене независности.

Република Србија се приликом оснивања ДРИ није определила за постојеће облике организације у развијеним земљама, већ за комбинацију модела одбора какав је на снази у Немачкој и независне ревизорске институције каква постоји у САД и Великој Британији. То може да буде потенцијална слабост у њеном раду, јер модел који је промовисан постојећим законском решењем није познат у досадашњој ревизорској пракси. Законодавац је, ипак, требало да се определи за неки од постојећих модела организовања, тако да не би било потребе да се комбинују два наведена модела.⁴

Основни услов да државна ревизија буде успешна јесте стварање институционалног оквира и претпоставки за независност у раду државних ревизора. Могућа решења за превазилажење проблема треба тражити у искуствима најразвијенијих земаља, уз неопходну примену међународно признатих стандарда и норми из области државне ревизије. Главни резултат рада државне ревизије чине стручни и независни извештаји, који се подносе Народној скупштини, чиме се успоставља важна спона у контроли извршне власти, коју спроводи законодавна власт. За схватање значаја државне ревизије значајна је чињеница да је још у Сретењском уставу, из 1835. године, била предвиђена нека врста ревизије трошења државног новца. Међутим, први пут после Другог светског рата, и од постанка Србије као самосталне државе, извршена је делимична ревизија завршног рачуна тек за 2008. годину.

Извештај државне ревизије

Извештај о трошењу финансијских средстава који сачине тела и особе који су овлашћени за трошење није довољно убедљив сам по себи. Да би заинтересована јавност имала поверење у објављене финансијске извештаје потребно је мишљење независних,

³ Станковић Светислав, „Перспективе развоја државне ревизије у Републици Србији“, *Ревизор*, Београд, 45/09, 2009, стр. 15.

⁴ Станковић Светислав, „Модели организовања и предлози унапређења државне ревизије у Републици Србији“, *Економика предузећа*, Савез економиста Србије, Београд, бр. 11–12, 2009, стр. 449.

компетентних организација на које извршна власт не може да утиче.⁵ Њени публиковани извештаји треба да садрже информације о „домаћинском или недомашинском“ располагању државним средствима и коришћењу државне имовине кроз мишљења државних ревизора. Транзиција привредног система, кроз коју још увек пролази Република Србија, и напори да се консолидује државна управа на принципима на којима почивају савремене државе, а на притисак ЕУ, условили су развој државне ревизије. Иначе, препоруке ДРИ срачунате су на боље функционисање државе. Приликом оцене правог стања у којем се државна ревизија у Србији налази, али и њеног будућег развоја, узимајући у обзир тенденције у нашем друштву, треба указати на околности везане за процес „првобитне акумулације капитала“. Кроз тај процес прошла је свака капиталистичка земља пре више од сто година, а у ближој прошлости и суседне земље у транзицији. Надзор над јавним финансијама, тј. институцијама државе, али и приватизацијом имовине, не може бити комплетан без постојања ДРИ, а под прикључивањем ЕУ подразумева се и успостављање.

У новембру 2009. представљен је и уручен Парламенту Србије први извештај о ревизији буџета Србије за 2008. годину. Због значаја који је имао у историји развоја државне ревизије, потребно је да се укаже на неколико најважнијих закључака у том извештају. Наиме, ревизор наводи да је дошло до спора и тужбе између Министарства трговине и Министарства финансија, што није дозвољено Законом о буџетском систему. Такође, наведено је да је позајмљен новац из буџета Републике Србије јавним предузећима, а да тај износ није враћен назад у буџет. Према Владином завршном рачуну из 2008. године, дефицит буџета је износио 41 милијарду, а ревизор је тај дефицит кориговао на износ од 40 милијарди, што је мање због курсних разлика. Државни ревизор је утврдио да су министарства плаћала прековремени рад својим запосленима и накнаду за компјутерске услуге без доказа да су тај рад и те услуге стварно обављани. Осим тога, установљено је постојање уговора о делу који су закључени, без поштовања Закона о раду, за послове за које постоји систематизација у министарству. У извештају је и закључак о непоштовању Закона о јавним набавкама. Према наводима државног ревизора, само је у систему јавних набавки утврђено да се више од две милијарде динара налази у „сивој зони“. Државна ревизорска институција није имала аргумената да донесе ревизорско мишљење о завршном рачуну буџета јер ревизијом, због недовољних капацитета, нису ревидиране све буџетске позиције.⁶ Генерални закључак је да је прва ревизија завршног рачуна буџета у историји Републике Србије коју је извршила ДРИ показала велику неодговорност у трошењу новца грађана.⁷ У међувремену, ДРИ објавила је и други извештај о ревизији буџета 2009. године и обавезала се да ће у наредном периоду вршити и ревизију пословања дела јавних предузећа, али и локалних самоуправа и Народне банке Србије. Такође, указано је на непостојање независних интерних ревизија у свим министарствима. Дакле, такве ревизије нема ни у Министарству одбране, па потреба за имплементацијом те веома важне саветодавне организације постаје један од приоритета система одбране у наредном периоду.

⁵ Мирко Андрић и Дејан Јакшић, „Регулаторни оквир државне ревизије у процесу хармонизације, претпоставке, проблеми и перспективе“, 37. симпозијум, Златибор, 2006, стр. 21.

⁶ Светислав Станковић: „Изазови државне ревизије у Србији“, *Ревизор*, бр. 40/10, 2010, стр. 95.

⁷ Светислав Станковић: „Компаративна анализа организације државних ревизорских институција“, *Рачуноводство*, Београд, бр. 1–2, 2010, стр. 96.

Савремена интерна ревизија

Интерна ревизија је имала успон након „велике економске кризе“, поготову у САД, што је резултирало оснивањем Института за интерну ревизију почетком Другог светског рата. Према дефиницији Института интерних ревизора САД: „Интерна ревизија представља независну контролну активност унутар предузећа усмерену на преглед односно испитивање пословних операција и трансакција у односу на филозофију, пословну стратегију, план и задатке које је одредила управа“. Интерна ревизија је један од „алата“ за квалитетно управљање сваким савременим системом. Има неколико веома значајних функција, као што су помоћ у управљању ризиком на нивоу организације, саветодавна улога и улога помоћи, тј. сарадње са екстерном ревизијом. Она спречава криминалне радње и злоупотребе и доприноси повећању економичности, ефикасности и ефективности, али и развоју информационих система у организацији.

Циљ интерне ревизије је пружање информација интерним „стејкхолдерима“, власницима и менаџменту предузећа у анализи стања пословања предузећа, али и у давању препорука и савета, ради доношења правилних одлука. Носилац функције интерне ревизије је појединац, група или одељење унутар предузећа за засебан виши ниво контроле на основу које би требало да се процени да ли функционише ефикасно структура унутрашње контроле.⁸

Да би заиста била ефикасан инструмент савремене управе, интерна ревизија може да се испољи као:

- ревизија правилности поступака, тј. као истраживање да ли се правилно примењују унапред утврђени поступци, процедуре и упутства за рад. Интерни ревизор обезбеђује спровођење поступака и процедура и примену пословне политике;

- ревизија ефикасности, под којом се подразумева спровођење поступака интерног ревизора ради утврђивања начина на који послује предузеће. Задатак ревизора је истраживање да ли су бољи резултати пословања настали због спровођења одређене пословне политике;

- ревизија економичности, која је усмерена првенствено на нерационално трошење средстава. Интерни ревизор открива слаба места у организацији и предлаже решења кроз увођење нових процедура, чиме се омогућава рационалније коришћење расположивих ресурса. У том случају се користи метод поређења стварно насталих трошкова, по врстама и местима, са планираним трошковима, тј. буџетом;

- ревизија ефективности, тј. као испитивање интерног ревизора да ли организација остварује своје пословне циљеве и да ли је коришћење расположивих ресурса усмерено ка остварењу пословних резултата;

- ревизија планова, чији је циљ испитивање реалности појединих планова руководства.

⁸ Carmichael, John. Willingham: „Auditin Conceptis and Methods, a Guide to Current Theory and Practice“, пето издање, McGraw Hill, Inc., New York, 1989, p. 156.

Интерна ревизија јавног сектора Републике Србије

Интерна ревизије мора да почива на међународним нормативним документима, а најзначајнији документ, којим се дефинише независност ревизије, јесте Лимска декларација и Етички кодекс јавног сектора.⁹ Домицилна нормативна основа интерне ревизије јавног сектора заснована је на следећим законима и подзаконским актима:

- Закону о буџетском систему,¹⁰
- Закону о државној ревизорској институцији,¹¹
- Уредби о буџетском рачуноводству,¹²
- Правилнику о заједничким критеријумима за организовање и поступање интерне ревизије у јавном сектору,¹³
- Правилнику о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору,¹⁴
- Програму полагања испита за стицање професионалног звања овлашћени интерни ревизор,¹⁵
- Правилнику о условима, начину и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору,¹⁶
- Правилнику о континуираном професионалном усавршавању,¹⁷
- Уредби о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције.¹⁸

Интерна ревизија у јавном сектору инструмент је управе за проверу система интерних контрола, тј. система финансијског управљања и контроле (ФУК). Она обухвата ревизију оперативних активности, при чему се користе стандарди и процедуре екстерне ревизије. Интерну ревизију обавља интерни ревизор, кога поставља управа. Иако постоји нормативни основ, интерна ревизија још увек не функционише на начин који би требало да јој омогући праве бенефите у јавном сектору Србије. Имплементацијом интерне ревизије у јавном сектору су могућа побољшања и подстицање добре праксе европских земаља које су тај процес завршиле. На тај начин, интерна ревизија помаже менаџменту у доношењу оптималних одлука и ефикасније, економично и ефективније коришћење средстава пореских обвезника.

⁹ Светислав Станковић: „Лимска декларација – основа развоја државне ревизије у Републици Србији“, *Пословна политика*, бр. 12, Београд, 2008, стр. 17.

¹⁰ Закон о буџетском систему, „СГ РС“, бр. 09/02, 87/02, 61/05, 66/05, 101/05, 62/06, 85/06 и 86/06.

¹¹ Закон о државној ревизорској институцији, „СГ РС“, бр. 101/05 и 54/07.

¹² Уредба о буџетском рачуноводству, „СГ РС“, бр. 125/03 и 12/06.

¹³ Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору, „СГ РС“, бр. 82/07.

¹⁴ Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору, „СГ РС“, бр. 82/07.

¹⁵ Програм полагања испита за стицање професионалног звања овлашћени интерни ревизор („СГ РС“, бр. 38/07) донела је Скупштина Коморе овлашћених ревизора.

¹⁶ Правилник о условима, начину и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, „СГ РС“, бр. 46/09.

¹⁷ Правилник о континуираном професионалном усавршавању („СГ РС“, бр. 38/07) донела је Скупштина Коморе овлашћених ревизора.

¹⁸ Уредба о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, „СГ РС“, бр. 10/04, 04/2007 и 84/07.

Ипак, највећи проблем је имплементација те регулативе у пракси. Симптоматично је да постоје сличне ситуације и са осталим значајним законима у Србији који су усклађени са међународном регулативом, али се не примењују. Једино притисак институција ЕУ може да помогне у примени позитивних законских прописа, чиме би се обезбедила и њихова потпуна имплементација. Успостављање и функционисање Државне ревизорске институције утицаће на остале државне институције да испуне своје обавезе у вези с формирањем органа интерне ревизије. Међутим, то је могуће једино уколико постоји довољно друштвене воље, а то је и један од услова за прикључивање Србије у Европску унију.

Стање и перспективе развоја интерне ревизије Министарства одбране

На притисак Европске комисије, у Републици Србији је усвојена Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору. То је план успостављања и развоја свеобухватног система интерне финансијске контроле у јавном сектору (*Public Internal Financial Control – PIFC*) која има три елемента:

- финансијско управљање и контролу (*Financial management and control – FMC*),
- интерну ревизију, независну и децентрализовану (*Internal Audit – IA*),
- централну јединицу за хармонизацију (*Central Harmonization Unit – CHU*).

Финансијско управљање и контрола чине интегрисани систем финансијских, али и нефинансијских контрола, са прописаном организацијском структуром, методама и процедурама, чиме се управља ризицима и пружа разумно уверавање да ће се остварити циљеви организације. Систем обухвата пет елемената: контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информисање и комуникацију, као и праћење и процену система.

Функционално независна интерна ревизија штити МО од потенцијалних губитака и проневера. Доказано је да се више од 60 одсто свих преступа и проневера открије уколико је у функцији систем интерне контроле. Општи закључак је да системи интерне ревизије и интерне контроле чине „прву линију одбране“ против превара и проневера. Уколико та заштита није ефикасна, долази до ненаменског трошења новца. Стога је успостављање адекватног модела интерне ревизије један од приоритета система одбране. Систем интерне контроле и утемељени систем финансијског управљања и контроле штите финансијска средства МО и олакшавају процес њиховог управљања. Интерна ревизија има водећу улогу, везану за мониторинг ефикасности система финансијског управљања и контроле. Због обавезе ангажовања независне ревизије, тј. Државне ревизорске институције, на испитивању рачуноводствених исказа у МО природно мора да дође до сарадње између интерне и екстерне ревизије – до конкретне сарадње између ДРИ и ИР (МО). Та сарадња је најчешће везана за усклађивање годишњих планова спровођења ревизије, усклађивање програма конкретних ревизија, коришћење радних папира интерне ревизије од стране екстерне ревизије и вредновање извештаја интерне ревизије од стране екстерне ревизије. Ипак, развој и сарадња те две ревизије и њихова имплементација тек су на почетку. Наиме, она је неминовна после успостављања држав-

не ревизије, јер државна ревизија иницира развој независне интерне ревизије Министарства одбране.

Основна функција интерне ревизије МО јесте да своју пажњу усмери ка оперативној активности система у оквиру којег је установљена и у којем функционише, при чему се могу користити, и најчешће се користе, процедуре и стандарди екстерне ревизије. Прво, потребно је да се разграничи деловање интерне и екстерне државне ревизије. Интерна ревизија МО своју делатност обавља континуирано током целе године, а екстерна, државна ревизија врши се у једном релативно кратком временском периоду. За разлику од државне ревизије, интерна ревизија у МО има знатно шири приступ. Њен циљ је испитивање функционисања постојећег система финансијског управљања и контроле, поштовање политика и процедура, усаглашеност са законима и прописима, оцена процедура за управљање ризицима и процењивање економичности, ефикасности и ефективности.

Нормативну основу интерне ревизије система одбране чине Повеља интерне ревизије и Етички кодекс.¹⁹ Повељом су дефинисани делокруг, независност и дужности руководиоца интерне ревизије и извештавање и комуникација, али и обавезна сарадња са другим институцијама. Најважнија је сарадња са Државном ревизорском институцијом и са Централном јединицом за хармонизацију Министарства финансија.

Други нормативни документ, који је веома значајна нормативна основа за развој интерне ревизије система одбране, јесте Етички кодекс. У њему су наведена правила понашања интерног ревизора у процесу обављања интерне ревизије. Дефинисани универзални принципи интерне ревизије су принципи интегритета, објективности, поверљивости и стручности. Придржавањем тих принципа обезбеђује се објективна интерна ревизија. У Етичком кодексу садржани су детаљни етички захтеви ревизорима јавног сектора, односно вредности и принципи којима би требало да се руководе у свом раду.²⁰ Развојем интерне ревизије система одбране обезбеђују се ефикасна и адекватна пракса у складу са позитивним светским искуствима и интегритет буџетског система, а повећава се и степен искоришћености буџетских средстава. Интерни ревизори МО морају, пре свега, разумети систем и пословање система, како у глобалу, тако и појединости, да би могли да развијају савремену методологију рада и идентификују све релевантне ризике, што је наредни корак у развоју интерне ревизије. На тај начин, интерна ревизија МО доприноси целокупном побољшању оперативне ефективности и свеукупног пословања система одбране.

Чињеница је да ревизијска теорија и пракса у Републици Србији још увек нису на потребном степену развоја, посебно у области интерне државне ревизије. Такође, јасно је да у систему одбране не постоји интерна ревизија, иако је успостављен правни, тј. нормативни оквир за њену имплементацију. Ипак, напредак је постигнут. Интерна ревизија је успостављена као посебан орган, а њени значај, место и улога у систему одбране, са развојем свести о томе да је неопходна, биће пресудни за даљи развој правилне контроле буџетских средстава.

¹⁹ Повеља интерне ревизије – Етички кодекс, „СВЛ“, бр. 01/11.

²⁰ Светислав Станковић: „Пословна етика државне ревизије“, *Анали Економског факултета у Суботици*, бр. 21, 2009, стр. 52.

Одељење које је основано при МО има неколико проблема на самом почетку. Прво, кадар треба да прође обуку из области интерне ревизије под којом се, поред усвајања нових теоретских знања, подразумева и практични део, који се односи на усавшавање у самосталном вршењу интерне ревизије. Теоретска обука је подељена на четири програмска модула (увод у интерну ревизију, ревизорске вештине, извештавање и ревизија информационих система) и добар је основ за правилан развој. Такође, одговарајућа сарадња са Централном јединицом за хармонизацију Министарства финансија омогућиће нови импулс за развој интерне ревизије. Ипак, едукација кадра није једини подстрек за развој интерне ревизије. Ради школовања и развоја нових стручњака из те области требало би да систем одбране предвиди могућност да се усавшавају и у некој од земаља из окружења које су раније отпочеле са увођењем интерне ревизије и система финансијског управљања и контроле. То значи да би требало одабрати земљу величине попут Србије која већ има довољно искуства у примени интерне ревизије у систему одбране. Потребно је да се та лица упуте, на пример, у Словачку, јер је она члан НАТО-а, али се, истовремено, показала као изузетно привржени партнер и доказани пријатељ наше земље. Такође, њен систем одбране прилагођен је стандардима којима тежимо да се приближимо а систем интерне ревизије Министарства одбране функционише веома успешно и даје повољне резултате.

У ближој будућности ће неминовно доћи до промена у систему материјалног и финансијског пословања. Пре свега интенција је да у исплатама приоритет добијају вирманске, безготовинске исплате, чиме ће се благајничко пословање учинити много ефикаснијим. Увођењем финансијског пословања на принципима буџетског рачуноводства и по угледу на јавна предузећа, уз специфичности карактеристичне за систем одбране, засигурно биће слика система материјалног и финансијског пословања и њена перспектива. Нови систем треба да прати и адекватан софтверски пакет, интерактиван, ефикасан и економичан, који ће омогућити да се евидентира трошење новчаних средстава и дневно ажурирање финансијског плана како најнижих јединица, тако и система одбране у целини. Постојећи начин финансијског извештавања јединица је умногоме превазиђен, јер наредбодавцу не пружа довољно информација за доношење адекватних одлука. Зато је потребно да се новим софтвером омогуће и испуне захтеви не само за увидом у стање финансијског плана већ и у стање залиха и опреме, чиме ће се утицати на њихово стално обнављање, али и онемогућити набавка артикала који већ постоје у магацинима. Интеграцијом софтверског система сваког корисника средстава, тј. анализом података од најнижих до највиших нивоа планирања, олакшаће се рад интерном ревизору, али и Државној ревизорској институцији. Дневним ажурирањем финансијског плана онемогућиће се његова прекорачења, а адекватним планирањем смањиће се ризик од ненаменског трошења новца. Под ажурношћу финансијског плана подразумева се и ажурност плана јавних набавки целокупног система. На тај начин успоставиће се и тачан преглед јавних набавки система одбране, који је предмет интересовања ревизије, али и места са највећим ризиком да се направе грешке.

Уз иновирање материјалног и финансијског система, потребно је да се учини напор да се интерним ревизорима омогући и адекватна финансијска сатисфакција, тако да се ниво њихових зарада усклади са зарадама интерних ревизора осталих министарства. На тај начин, интерна ревизија ће постати популарно и веома атрак-

тивно занимање унутар система одбране. Улагање у интерну ревизију и кадар до- неће бројне користи Министарству одбране. Под тим се подразумевају и велике уштеде буџетских средстава, али и успостављање система који обезбеђује макси- малне користи од уложених средстава.

Године 2011. Државна ревизорска институција је обављала контролу и ревизију Министарства одбране вршећи увид у пословање Рачуноводственог центра МО, али и контролу материјалног и финансијског пословања неке од установа и једини- ца Војске Србије. Када би постојала интерна ревизија МО, ДРИ обављала би кон- тролу и њеног пословања, и система финансијског управљања и контроле (ФУК). Ипак, ти системи у оквиру МО налазе се у почетној фази успостављања, а њихов рад, уколико се испоштује план имплементације, почеће тек после 2012. године. Свакако, искуства државне ревизије умногоме ће помоћи развој, правилно увођење и будући рад интерне ревизије, те веома важне институције система одбране.

Закључак

Запослени у интерној ревизији МО чине пионире у том веома значајном поду- хвату. Због тога, систем одбране треба да пружи сву потребну помоћ, како логи- стичку, тако и помоћ у едукацији кадра, јер су запослена квалитетна лица која имају много искуства у вирманској контроли Рачуноводственог центра МО, али без прак- тичног знања о обављању интерне ревизије. Почетак рада интерне ревизије МО, 2011. године, обележило је доношење значајних нормативних докумената, која чи- не основу за развој те веома важне институције система одбране.

Током наредних државних ревизија успоставиће се конкретна сарадња на рела- цији интерна ревизија–државна ревизија. Правилан однос интерне и државне ревизи- је определиће и будући развој целокупног система финансијског управљања и кон- троле, чиме ће се унапредити однос према буџетским средствима додељеним Мини- старству одбране. Неспорно је да се морају учинити додатни напори да се област ин- терне ревизије у систему одбране имплементира и развија по угледу на системе ка- кви постоје у европским земљама. У том процесу пресудан је утицај државне ревизи- је на развој интерне државне ревизије буџетског система и система одбране, јер од резултата рада државне ревизије директно зависи и ефикасност интерне ревизије, и обрнуто. Са процесом приближавања Европској унији ти послови ће постати интен- зивнији, а свака наредна ревизија делотворнија, што ће у целини позитивно делова- ти на све сегменте друштва и државни апарат учинити ефикаснијим.

Литература

1. Андрић, М., Јакшић, Д.: „Регулаторни оквир државне ревизије претпоставке, проблеми и перспективе“, 37. *Симпозијум*, Златибор, 2006.
2. Чалија, Н.: „Државна ревизија и њено институционално уређење“, 36. *Симпозијум*, СРРС, 2005.
3. Станковић, С.: „Облици надзора над јавним финансијама“, *Економика*, бр. 1–2, Ниш, 2009.

4. Станковић, С.: „Модели организовања и предлози унапређења државне ревизије у Републици Србији“, *Економика предузећа*, бр. 11–12, Савез економиста Србије, Београд, 2009.
5. Станковић, С.: „Лимска декларација – основа развоја државне ревизије у Републици Србији“, *Пословна политика*, бр. 12/08, Београд, 2008.
6. Станковић, С.: „Изазови државне ревизије у Србији“, *Ревизор*, бр. 40, Београд, 2010.
7. Станковић, С.: „Компаративна анализа организације државних ревизорских институција“, *Рачуноводство*, бр. 1–2, Београд, 2010.
8. Станковић, С.: „Пословна етика државне ревизије“, *Анали Економског факултета у Суботици*, бр. 21/09, Суботица, 2009.
9. Станковић, С.: „Перспективе развоја државне ревизије у Републици Србији“, *Ревизор*, број 45, Београд, 2009.
10. Carmichael, J., W.: „Auditing Concepts and Methods, a Guide to Current Theory and Practice“, 5th edition, McGraw Hill, Inc., New York, 1989.
11. Закон о буџетском систему, „СГ РС“, бр. 09/02, 87/02, 61/05, 66/05, 101/05, 62/06, 85/06 и 86/06.
12. Закон о Државној ревизорској институцији, „СГ РС“, бр. 101/05 и 54/07.
13. Уредба о буџетском рачуноводству, „СГ РС“, бр. 125/03 и 12/06.
14. Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору, „СГ РС“, бр. 82/07.
15. Програм полагања испита за стицање професионалног звања овлашћени интерни ревизор, Комора овлашћених ревизора, „СГ РС“, бр. 38/07.
16. Правилник о условима, начину и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, „СГ РС“, бр. 46/09.
17. Правилник о континуираном професионалном усавршавању, Комора овлашћених ревизора, „СГ РС“, бр. 38/07.
18. Уредба о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, „СГ РС“, бр. 10/04, 04/2007 и 84/07.
19. Повеља интерне ревизије, Етички кодекс интерне ревизије, „Службени војни лист“, бр. 01/11.
20. Кодекс етике интерних ревизора, Институт интерне ревизије у САД.

ПРИКАЗ СТАЊА ДОБРОВОЉНИХ
ПЕНЗИЈСКИХ ФОНДОВА У СРБИЈИ

Марко Павловић
Привредна академија Нови Сад,
Факултет за економију и инжењерски менаџмент

У чланку се разматра функционисање пензијских фондова и осигуравајућих компанија у Србији, као и могућност улагања у пензијске фондове за бољу будућност финансијског тржишта Србије. Доношење закона о добровољним пензијским фондовима донело је и многе недоумице о суштини реформе пензијског система. Пензијско осигурање је веома важна компонента укупне социјалне политике готово свих земаља савременог света. Оно представља облик „присилне“ штедње појединца за доба биолошки умањене способности за рад. Приватни пензијски системи су најмлађа компонента пензијског устројства и представљају уређени скуп процеса и односа њихових носилаца, а надлежност Народне банке Србије је да врши надзор рада добровољних пензијских фондова.

Кључне речи: *пензијски фондови, добровољни пензијски фондови, инвестициони фондови, тржиште капитала и улога државе.*

Увод

Грађани у Србији још увек нису свесни или не познају довољно какве све могућности за штедњу постоје, поред оне у банкама, и колико су поуздане. Томе у прилог иду истраживања, реализована од стране осигуравајућих кућа, у којима се види да већина испитаних грађана не зна разлику између осигурања живота и приватне пензије, односно улагања у добровољне пензијске фондове. Иако клијенти осигуравајућег друштва и чланови добровољног пензијског фонда, по истеку трајања уговора, себи обезбеђују месечну своту новца, разлике постоје – осигурање се заснива на уплати договорене премије осигурања и на унапред одређеном начину исплате, а код добровољних пензијских фондова месечно се уплаћује договорена свота на лични рачун у фонду, а та сума се исплаћује после 53. године живота, односно 58. године. Уплатама се та средства акумулирају, а на дужи рок се увећавају за приходе од инвестирања фонда.

Као основна предност осигурања живота истиче се то што укључује заштиту од ризика и загарантовану осигурану суму, чија је висина унапред дефинисана уговором. Осигурање живота подразумева обезбеђење финансијске сигурности најближих у случају смрти осигураника, као и финансијску сигурност у случају радне не-

способности или инвалидности услед незгоде. Мешовито осигурање живота у случају смрти и доживљења је штедно осигурање које укључује ризик, што није случај са пензијским фондом. Такође, предност коју уживају људи који имају полису осигурања живота је остваривање права на припадајућу добит, која се исплаћује по истеку трајања уговора. Основна разлика између класичног животног осигурања и пензијског фонда је у преузимању ризика улагања. Осигурања преузимају ризик улагања за клијенте и они, по истеку трајања уговора о осигурању, добијају осигурану суму, која је загарантована уговором о осигурању, и целокупну приписану добит. Једна од предности улагања у добровољни пензијски фонд је свакако начин штедне кроз инвестирање, где је добровољност испред свега. Тако чланови сами бирају висину уплате, учесталост уплате, избор фонда, као и његову евентуалну промену, без икаквих ограничења, условљавања или губљења права која су обезбеђена законом. Опредељењем за инвестирање за будућност у добровољном пензијском фонду члановима се обезбеђује очување животног стандарда у данима старости. Следећа предност је, свакако, сигурност, где се кроз минималну уплату од 1.000 динара могу остварити адекватна примања у будућности. Акумулирана средства се улажу у сигурне хартије од вредности, непокретности и у новчане депозите код банака. Добровољни пензијски фондови тренутно нису суочени са великим проблемима због финансијске кризе у свету. Више утицаја има на остатак финансијског тржишта.

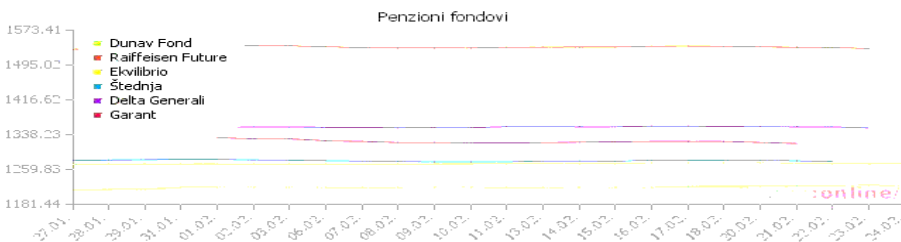
Као предност животног осигурања истиче се и тачно утврђен износ који се исплаћује за осигуране случајеве, као и осигурана сума која се у целости исплаћује по истеку осигураног периода. На почетку уговора осигураник и осигуравач споразумно утврђују осигурану суму, на коју је осигураник осигуран током целог периода трајања осигурања. Осигуравајућа кућа је дужна да корисницима осигурања исплати осигурану суму у случају смрти осигураника, без обзира на број уплаћених премија, под условом да су премије уредно плаћене и да је уговор активан.

Улога државе

Неспорна је улога државе у регулисању добровољног пензијског система, али се поставља питање колика она треба да буде у свакодневној пракси? Одговор може да буде само начелан: улога државе у добровољном пензијском систему је онолика колику је сама дефинише. С обзиром на значај и комплексност пензијске индустрије, те међуповезаност са осталим сегментима финансијског система, регулаторна и контролна функција државе је неспорна, у већем или мањем броју. Држава се, по правилу, директно укључује као активни покретач у процесима акумулације, инвестирања и дистрибуције, јер добровољно пензијско осигурање треба да има значајну ноту либералности и приватности. У начелу, заинтересованост државе за већим или мањим учешћем, као пасивном актеру, зависи од „државног улога“. Није ли таква ситуација и код акционарских друштава? Наиме, уколико се држава одлучи да стимулише добровољно пензијско осигурање фискалним инструментним пореским олакшицама и пореским подстицајима, логично је да ће тражити за себе већу „улогу“. А зашто и не би када на тај начин „улаже“ своја средства, правећи привремено дефицит у буџету, ако не дефицит онда опортунитетни трошак. Дакле, и

овде важи генерални принцип: веће улагање – веће ангажовање! Ипак, једно је сигурно, неко мора предложити, усвојити и спровести законску и подзаконску регулативу, а тај вид одговорности следује државне ресорне органе.

Потреба за регулацијом приватних пензија постоји због истих разлога због којих постоји и потреба за регулацијом у читавом финансијском сектору, дакле, промоција мобилизације и алокације средстава кроз систем који омогућава транспарентност, сигурност и стабилност, снижавање трошкова и који промовише квалитетно инвестиционо одлучивање. У контексту модела добровољног пензијског система за који се „изјашњава“ овај рад, на државним органима је велики и комплексан задатак. У чему се он састоји? *Прво*, потребно је донети Закон о добровољном пензијском осигурању, затим усвојити и применити подзаконска акта. *Друго*, уколико се у било којој секвенци укључе и осигуравајућа друштва, потребно је по што хитнијем поступку ревидирати Закон о осигурању, те подзаконска акта која ће дотаћи и везу осигуравајућих друштава са пензијским фондовима. *Треће*, неопходно је ускладити поменуту регулативу са већ постојећом регулативом којом се уређује пословање финансијског тржишта. *Четврто*, потребно је обезбедити квалитетан информациони систем и кадровску структуру која ће дневно пратити тржишне процесе. *Пето*, треба промовисати систем код популације (потрошача) која још увек није довољно свесна потребе за оваквим обликом штедње. *Шесто*, потребно је обезбедити ефикасно функционисање и унапређење система у дугом року. Дакле, ако се темељи поставе како треба, онда ће и надградња имати веће шансе за успех. Преведено у контекст добровољног пензијског осигурања, уколико се креира адекватан модел пензијског осигурања и ако се он добро покаже у симулацији – шансе за успех су велике. Исто тако, уколико се донесе добра регулатива са механизмима контроле, учења и корекције, уколико постоји снага у економском систему за примену закона и услови за стабилност тржишта који омогућавају прилив капитала, постоји основ за успех.



Слика 1¹

¹ <http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/SHtednja-za-deblje-penzije.lt.html> преузето 28. 2. 2011.

Основне претпоставке и правци развоја добровољног пензијског осигурања

Термин „осигурање“ у нашој теорији и пракси употребљив је за три кључне делатности – за осигурање имовине и лица, за делатност добровољног пензијског и инвалидског осигурања и здравственог осигурања. Сличност и разлике ових видова осигурања у теорији нису довољно анализиране, али се може уочити да се ради о три одвојена система са одређеним сличностима, које термин „осигурање“ више истиче него што је реално стање.² Основни закони који регулишу осигурање имовине и лица су, наравно, Закон о осигурању и Закон о облигационим односима, док је основни закон који дефинише пензијско-инвалидско осигурање – Закон о основама пензијског и инвалидског осигурања. У Закону о основама пензијског и инвалидског осигурања дефинисане су основе тзв. првог стуба, тј. обавезног, државног пензијског осигурања. Основна начела која дефинишу поменути закон су: да су права из пензијског и инвалидског осигурања лична права и да се не могу преносити на друга лица; да права из пензијског и инвалидског осигурања не могу застарети, осим права на потраживање доспелих, а неисплаћених износа по основу пензијског и инвалидског осигурања; да се средства обезбеђују из доприноса који плаћају осигураници и послодавци; да се средства за повећање обавеза које настају услед стицања и остваривања права под посебним условима обезбеђују у буџету; да се права из пензијског и инвалидског осигурања обезбеђују, односно остварују преко фондова за пензијско и инвалидско осигурање. Основна права која се могу остварити на основу овог Закона су:

- право на старосну пензију – за случај старости; право на инвалидску пензију – за случај инвалидности;

- право на породичну пензију – за случај смрти. Уласком Србије у процес транзиције, проблем финансирања пензијских система по принципу „међугенерациске солидарности“ постао је веома изражен. Материјални статус осигураника све је лошији, а функционисање пензијских фондова у великој мери атакује на буџет Републике Србије. Реформа пензијског система је неминовна, али се пре уласка у тај процес морају детаљно сагледати позитивни и негативни ефекти сваког од могућих решења. Систем обавезног пензијског осигурања у Србији функционише по принципу „*pay as you go*“, тј. тренутно активно радно становништво путем доприноса финансира пензијске надокнаде тренутних пензионера. Примена оваквог система финансирања доводи у питање постојање било каквог „фонда“, јер се уплаћени доприноси одмах усмеравају за исплату пензијских надокнада и то све преко „прелазног рачуна“ – фонда. На садашње стање пензијског осигурања значајније су утицала демографска кретања, али и дешавања у националној економији. Негативни трендови природног кретања становништва (смањење нивоа фертилитета, повећање стопе морталитета) присутни су на нашем подручју више деценија, али су последњих неколико година све израженији. Чињеница да тренутна стопа фертилитета није довољна за „замену генерација“ је више него поражавајућа. Перманентно опадање привредних активности почело је 80-тих година прошлог века и кулмини-

² Мркшић Д., Милорадић Ј., Жарковић Н., Увод у осигурање и животна осигурања, Монарт, Сремска Митровица, 2006, стр. 246.

рало је увођењем санкција Савета безбедности УН и хиперинфлацијом почетком 90-тих година. Ослабљену привреду знатно је оптеретио и велики број расељених лица која су доселила у нашу земљу након ратних дешавања. Завршни удар на националну економију представљало је бомбардовање од стране НАТО-а.

Последњих тридесетак година нашу економију карактерише пропадање целокупне привредне активности, пад животног стандарда, пораст незапослености, неразвијеност тржишта рада, неефикасност законодавства и значајни политички притисци. Претходно описана демографска кретања и стање националне економије негативно су утицали на дешавања у обавезном пензијском осигурању: константно се повећава број корисника пензијских надокнада. У 2002. години однос броја активних осигураника и корисника пензијских надокнада износио је 1,16. Овакв однос условљен је како неповољним природним кретањем становништва и либералним условима пензионисања, тако и све већим бројем радно способних становника ангажованих у „сивој економији“ (становништво које није пријављено и не плаћа доприносе). Не може се изоставити чињеница да је висок проценат корисника инвалидских (31,6%) и породичних пензија (24%) у односу на укупан број корисника. Битно је напоменути да је однос активних осигураника и корисника пензијских надокнада који омогућава нормално функционисање пензијског система 3,5:1 (овај однос у нашој земљи је постојао 1981. године, након чега је уследио перманентни пад). Једно од могућих решења проблема било би повећање старосне границе за одлазак у пензију. Међутим, такво решење би изазвало проблем запошљавања младих људи, тј. проблем незапослености. Однос просечне пензијске надокнаде и просечне зараде креће се преко 70%, што је у поређењу са другим земљама света изузетно висок проценат (Немачка 45,2%, Македонија 42,8%, Велика Британија 38%, САД 34,7%). Посебан проблем представља чињеница да се значајан део (око 40%) укупног износа за пензије исплаћује непосредно из буџета, а преосталих око 60% из доприноса које плаћају осигуранници и послодавци. Када се узме у обзир реална чињеница да се значајан део буџета претходних година обезбеђивао из средстава која су добијена од приватизације, поставља се логично питање шта ће бити када се ускоро заврши приватизација путем продаје предузећа и када нестане значајан извор „пуњења“ буџета. Изменом начина индексације пензијских надокнада могло би се постићи смањење односа пензијске надокнаде и просечне зараде. Износ пензијских надокнада је изузетно низак. Оне су на нивоу егзистенцијалног минимума. У 2002. години око 60% корисника пензијских надокнада примило је надокнаду мању од просечне. Такође, неопходно је напоменути и постојање кашњења у њиховој исплати. Стопа доприноса је по Закону о пензијском и инвалидском осигурању (из 2003. године) повећана са 19,6% на 20,6% (10,3% на терет послодавца и 10,3% на терет запосленог). Међутим, повећање стопе није допринело решењу проблема финансирања фондова, већ је имало потпуно супротан ефекат. До тога је дошло због отежаног функционисања великог броја предузећа, која имају великих потешкоћа око исплате зараде, али и због постојања „сиве економије“.³ Посматрајући функционисање пензијског осигурања у оваквим условима, намеће се закључак да је постојећи систем у кризи и да је неопходно спровођење реформе. Ре-

³ Др Татјана Ракоњац-Антић, „Добровољно пензијско осигурање (актуарска и финансијска анализа)“, Економски факултет, Београд, 2004, стр. 255

форма треба да обухвата: спровођење пакета мера које би од система обавезног осигурања створиле економски одржив, фискално подношљив систем који је у функцији економског развоја. Ове мере би се, поред осталог, односиле на измену обрачуна пензијских накнада и повећање старосне границе за стицање права за коришћење надокнаде, што је, донекле остварено изменом Закона у октобру 2005. године у Народној скупштини Србије.

Увођење система пензијског осигурања почива на три стуба:

– I стуб – обавезно пензијско осигурање, засновано на принципу међугенерациске солидарности.

– II стуб – обавезно пензијско осигурање, засновано на принципу индивидуалне капитализоване штедње. За његово увођење још не постоје потребни услови.

– III стуб – добровољно пензијско осигурање.

За увођење обавезног допунског пензијског осигурања (другог стуба) неопходно је доношење посебног закона. Нема дилеме да је и за добровољно пензијско осигурање потребан посебан закон, али је преовладало мишљење да је и постојећи Закон о осигурању довољан основ за увођење добровољног пензијског осигурања у нашу праксу. Примера ради, припрема за увођење другог стуба у Хрватској трајала је неколико година и подразумевала је, поред осталих мера, и доношење Закона о обавезним и добровољним пензијским фондовима и Закона о пензијским осигуравајућим друштвима и исплати пензија на темељу индивидуалне капитализоване штедње, као и многих других подзаконских аката. Такође, оформљена је Агенција за надзор пензијских фондова и осигурања (HAGENA) и централна државна институција за прикупљање доприноса и вођење индивидуалних рачуна осигураника – Средишњи регистар осигураника (REGOS). У условима какви су тренутно у нашој земљи – пораст незапослености, старење становништва, значајни политички притисци и постојање финансијског тржишта које је још увек у развоју, право решење је комбиновани приступ, који подразумева постојање I и III стуба. Обавезно пензијско осигурање је донекле незаменљиво, али за потпуно обезбеђење сигурне будућности, стимулисање штедње и привредног развоја неопходно је увођење добровољног пензијског осигурања.

Начела добровољних пензијских фондова

Основна начела на којима се заснивају добровољни пензијски фондови су:

- добровољност чланства;
- расподела ризика улагања;
- равноправност чланства;
- јавност рада;
- акумулација средстава.

Начело добровољности чланства подразумева, пре свега, потпуно слободан приступ добровољним пензијским фондовима, без било какве обавезности која је кључна карактеристика државног пензијског осигурања или тзв. првог стуба пензијског осигурања. Добровољност чланства подразумева и могућност слободног преласка члана са својим средствима из једног у други фонд, као и потпуно самостал-

ност у погледу висине и динамике уплата, што је управо обрнуто од начина на који функционише државни пензијски систем.⁴ Начело расподеле ризика улагања подразумева, пре свега, дисперзију ризика код улагања средстава која се налазе у добровољном пензијском фонду, при чему се мора водити рачуна не само о висини добити која се очекује, него и о сигурности улагања. Дакле, не сме се у намери да се оствари што већа добит, доводити у питање сигурност улагања. У економској теорији овакав приступ улагања подразумева тзв. конзервативну методу улагања средстава. Штедња за старост може бити једна од најзначајнијих инвестиција у животу. Планирање прихода у старости је дугорочни циљ. Да би се сачувао комфоран начин живота и после пензионисања, потребни су додатни приходи. Што корисник раније почне да штеди, пензија ће бити већа, јер, следећи математичку логику, средства имају више времена да се увећавају. Улога добровољног пензијског фонда је да се путем инвестирања прикупљених доприноса обезбеди очување, односно увећање њихове вредности, а тиме и износ приватних пензија. Штедња за старост је дугорочна штедња, па је функционисање ових фондова строго законски регулисано и предмет је сталне контроле од стране регулаторних тела државе, а у Србији ту функцију врши НБС. Државе често стимулишу штедњу за приватне пензије путем пореских олакшица. Приватне пензијске фондове спонзоришу предузећа, организације, појединци и синдикати, а постали су популарни када су људи почели да сумњају у могућности државних пензијских фондова.

Облици пензијских планова

У зависности од карактеристика разликујемо неколико пензијских планова.

По плановима са утврђеним доприносима (*defined contribution plans*) спонзор плана одговоран је да обезбеди само одговарајући износ средстава сваке године као допринос плану за квалификоване учеснике, тј. пензионере, при чему се не зна тачно колико ће пензија износити у будућности. Износ доприноса одређује се на различите начине, било као проценат од прихода запослених, било као део профита спонзора, итд. Спонзор учесницима плана не гарантује одређени фиксан износ пензија у будућности. Будуће пензије учесника зависе од успешности пословања самог пензијског фонда. Уколико се добро газдује средствима фонда, односно уколико инвестиције у различите финансијске инструменте буду ефикасне, јачаће финансијска снага и актива самог фонда, па ће самим тим долазити и до повећања пензија учесницима. На крају четвртог квартала 2007. године број уговора⁵ закључених са друштвима за управљање у Србији износи 158.461. Само такви планови су српским Законом и предвиђени.

По плановима са утврђеном исплатом (коришћу) (*defined benefit plans*) спонзор се обавезује да квалификованим учесницима (пензионерима) обезбеди одређени фиксни износ средстава у будућности (када оду у пензију). Висина пензије (кори-

⁴ Ерић, Д., „Финансијска тржишта и инструменти“, Чигоја штампа, Београд, 2003, стр. 216.

⁵ Извештај о раду ДПФ у IV кварталу 2007. године, страна 12. (извештај доступан на сајту НБС, адреса <http://www.nbs.rs>).

сти) коју ће пензионери добити, по овој врсти планова, зависи од већег броја фактора: прихода учесника (запослених, тј. будућих пензионера), година радног стажа, очекивања у погледу висине будућих пензија, дужине периода коришћења и томе слично. Постоји већи број формула за одређивање висине пензије. Корисницима ова врста планова нуди већу сигурност у погледу социјалног мира, при чему се минималан износ пензије често може одредити у договору са синдикатима. Такође, код ових планова нема инвестиционог ризика. Спонзор гарантује одређени фиксни ниво пензије. Међутим, у овом случају пензионери могу да пропусте значајније повећање пензија које резултира из успешног портфолио менаџмента на финансијским тржиштима. Зато се понекад учесницима ових планова нуди могућност да комбинују пензијски план са полисама осигурања живота.

Хибридни пензијски планови (*hybrid pension plans*) представљају релативно нов феномен. У Србији је питање пензијских планова прецизно дефинисано.⁶ Од укупно уплаћених средстава на индивидуалне уплате (55.111.163,07 динара), највећи део (343.056.843,26 динара) чиниле су уплате послодаваца.⁷ Пензијски план је уговор између организатора пензијског плана који може бити послодавац, удружење послодаваца, професионалних удружења или синдиката и друштва за управљање, којим се организатор обавезује да уплаћује пензијске доприносе за своје запослене/чланове, а друштво за управљање да инвестира прикупљена средства. Пензијски допринос за пензијски план не може се одбијати од зараде без одобрења запослених. Члан пензијског плана којем престане радни однос код послодавца може да остане члан истог добровољног пензијског фонда или да изврши пренос рачуна у други фонд.

Право на повлачење средстава члан стиче са навршених 53 године живота. Изузетно, члан може раније повући средства у случају ванредних трошкова лечења или трајне неспособности за рад. Повлачење мора почети са навршених 70 година. У „златно доба“ пензијског осигурања фондови су у резерви имали новца за исплату и до по пет наредних пензија, а данас готово сваки радник у Србији издржава по једног пензионера, а за пензије, иако скромне, држава сваког месеца из буџета издваја 40 одсто додатних средстава. Минималну уплату у ДПФ одређује сваки фонд, већина ју је утврдила на нивоу од хиљаду динара. Код „Рајфајзен футуре“ овај износ тренутно је 1.200 динара, а утврђује се у висини од 10 одсто минималне бруто зараде у Србији. Члан може у свој фонд да уплаћује и више, већ према могућностима, а не постоје никакве „санкције“ уколико се нека уплата „прескочи“. Новац стоји на личном рачуну члана фонда и увећава се за остварену добит. Портфолио менаџери друштава свакодневно анализирају могућности за улагање и, поштујући прописане законске оквири и инвестициону политику друштва, улажу имовину фонда којим друштво управља ради остваривања приноса за његове чланове. Остварени принос од улагања имовине фонда директно утиче на висину инвестиционе јединице фонда, која се свакодневно објављује у дневним новинама и на интернет страницима друштава за управљање.

⁶ Чланови 57, 58, 59, 60 и 61 Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, „Службени гласник РС“, бр. 85/2005.

⁷ Извештај о раду ДПФ у IV кварталу 2007. године, страна 8. (извештај доступан на сајту НБС, адреса <http://www.nbs.rs>)

Приватне пензије у Србији

Млади људи у Србији који одлуче да уплаћују минимални износ који у овом тренутку износи 1.000,00 динара⁸ на 25 година могу да рачунају да поред редовне пензије остварују месечни или тромесечни додатни приход у износу од 10.000,00 динара наредних десет година или да одмах подигну акумулирану суму новца у износу око 900.000,00 динара.

У Србији приватне пензије уплаћује око 175.000 грађана.⁹ Ако је период уплате дужи то је и већи износ пензије. Тако, на пример, ако неко уплаћује пензију у износу од 2.000,00 динара 30 година може да рачуна да ће наредних 10 година примате пензију у износу око 30.000,00 динара. Добра страна приватних пензијских фондова јесте да је то одличан вид штедње за старе дане. Такође, свака уплата не може се подићи пре 58. године живота,¹⁰ осим у случају тешке болести и смрти уплатиоца. У случају да корисник осигурање не доживи исплату своје пензије, право на акумулирана средства имају законски наследници.

Пензијски систем Србије функционише по истим принципима као у време СФРЈ и одржава га огромна државна субвенција, која се доста троши. Данашњи ПИО могао би функционисати само у некадашњој Југославији почетком 80-тих година прошлог века када је било 3 до 3,5 запослених на сваког пензионера. Али, у данашњим условима, када је број запослених и пензионисаних скоро једнак, пензијски систем тешко функционише и само захваљујући сталним интервенцијама, тј. субвенцијама државног буџета, он опстаје. Анализе су показале да се пензијски систем не може одржати ако се ослања само на један стуб финансирања. Због тога је Светска банка покренула реформу, увођењем добровољног пензијског осигурања, а у догледно време биће усвојен Закон о додатном пензијском осигурању.

Постоје три стуба реформи пензијског система. Најстарији пензијски систем базиран на фондовима има Чиле, од 1981, када су настале и компаније које су њима управљале. Приватизација пензијског система у Чилеу довела је до радикалне редистрибуције моћи од државе ка цивилном друштву, а радници су преобращени у власнике капитала. Први стуб осигурања представља систем текућег финансирања (*pay as you go*) код којег се подразумева да постојећи запослени издвајају допринос у државни фонд, из којег се исплаћују пензије тренутним пензионерима и он је заснован на систему међугенерациске солидарности. Други стуб чини обавезно приватно пензијско осигурање, систем у којем је послодавац обавезан да свим запосленима издваја одређени проценат из бруто плата на личне рачуне. Трећи стуб је добровољно пензијско осигурање и представља могућност било ког појединца да уплаћује на сопствени рачун онолико новца колико сам одреди. У Чилеу је обавеза запослених била да десет одсто зараде штеде на индивидуалним рачунима (други стуб), уз могућност да уплаћују додатне приносе највише још десет одсто зараде

⁸ Мисли се на период од 01. 01. 2006. до 18. 06. 2012.

⁹ Податак преузет са интернет странице: <http://www.24sata.rs/vesti/ekonomija/vest/privatne-penzije-u-srbiji-uplacuje-175-000-korisnika/43538.phtml>, дана 12. 6. 2012.

¹⁰ Чланови који су закључили Уговор пре 2009. године закључили су Уговор осигурања приватне пензије до 53. године живота.

(трећи стуб), при чему се држава одрекла пореза на штедњу, као и на приходе који се добијају инвестирањем тих средстава. После 15 година пензије су у односу на *pay as you go* систем биле веће за 50 до 100 одсто, у зависности од тога о којој категорији пензија је реч. Дугорочно гледано, реформа пензијског система у Чилеу се више него исплатила тој земљи, јер је у приватни пензијски систем акумулирано више од 25 милијарди долара, што је у том тренутку представљало чак 50 одсто укупног домаћег производа (БДП) те латиноамеричке државе.

Запослени се не ослањају само на државну пензију, зато што им извор прихода чини више извора чиме се ствара заштита за старост и инвалидитет, а наслеђивањем пензије заштићени су чланови уже породице и остали корисници. Занимљиво је да пољопривредници, без обзира на то да ли уплаћују доприносе у Фонд земљорадника или не, могу да побољшају финансијску ситуацију у старости кроз приватну пензију. Приватни пензионери фондови, као моћни инвеститори, често уводе нове финансијске инструменте. Инвестиције фондова повећавају привредне активности, остварују нова радна места и стимулишу привреду уопште, а приватни послодавци јачају конкурентску позицију на тржишту рада.

Табела: Приказ броја корисника у фондовима у Србији¹¹

Период	04/11	05/11	06/11	07/11	08/11	09/11	10/11	11/11	12/11	01/12	02/12	03/12	04/11
Укупно корисника у фази акумулације	170.101	171.667	171.959	173.422	173.665	173.920	174.418	174.874	174.868	175.459	175.655	175.796	175.849
Промена броја корисника	1.063	1.566	292	1.463	233	265	498	456	-6	591	196	141	53
Повећање	1.557	2.001	639	1.805	571	615	873	900	586	923	590	648	606
Смањење	494	435	347	342	338	350	375	444	592	332	394	507	553
Просечна акумулирана средства у фази акумулације	61.768	62.460	64.340	65.172	65.917	66.605	67.941	69.306	71.183	72.481	74.469	76.335	77.675
Укупно корисника у фази повлачења	11	11	13	15	15	15	15	13	16	16	18	21	20
Просечна акумулирана средства корисника у фази повлачења (у РСД)	252.991	245.442	250.088	252.794	241.712	230.562	221.898	244.728	296.957	288.566	281.565	240.408	240.610

¹¹ Подаци преузети са сајта www.nbs.rs дана 18. 06. 2012. године из Статистичког анекса НБС од априла 2012. године. Промена броја корисника представља промену у укупном броју корисника у фази акумулације, у односу на претходни месец. Другим речима, то је разлика повећања и смањења броја корисника у фази акумулације, где повећање представља број нових корисника у систему, а смањење број корисника који су повукли средства у целости (нпр. једнократном исплатом) или су прешли у фазу повлачења (почели да примају програмиране исплате). Податак о повећању и смањењу броја корисника доступан је од јануара 2009.

Искуства неких европских земаља у окружењу¹²

Као што смо видели финансирање пензија у Чилеу замењено је приватним пензијским системом са потпуним финансирањем и управљањем. Наравно, у Србији се ова реформа још дуги низ година неће десити. Пензијским фондовима треба да управљају јаке компаније које морају да имају план дефинисаних приноса код којег се 10% зарада штеди на индивидуалним рачунима. Након 20 година постојања оваквих фондова резултира са преко 35 милијарди долара акумулираних у приватни пензијски систем, што је око 40% БДП-а.

У Бугарској се пензијски систем састојао од три стуба: државног, обавезног и добровољног приватног пензијског осигурања. Трећи стуб почео је да се развија још 1994. године са првом појавом приватних пензијских фондова, па је касније држава донела и одговарајући закон. Македонија је од 01.01.2004. године увела први и други стуб пензијског осигурања, док трећи стуб тек треба да развија. Словачка је 2005. године увела други стуб и тако заокружила свој пензијски систем. У Мађарској су добровољни пензијски фондови почели да се оснивају 1994. године. Држава врши надзор, али не гарантује за прикупљена средства. Хрватска представља пример успешно извршене реформе пензијског система. Још 2002. године истовремено је увела други и трећи стуб. Држава подстиче индивидуалну штедњу у добровољне пензијске фондове тако што додатно уплаћује око 25% на средства осигураника. Почеком 2002. године сви запослени до 40 година живота постали су чланови обавезних пензијских фондова, а свима до 50 година живота дата је могућност да се у року од 6 месеци укључе у други стуб.

Закључак

Према регионалним стандардима, положај система обавезног пензијског осигурања у Србији, који чини 1/3 консолидоване јавне потрошње и издатака за пензије као део ДБП-а, високи су. Кашњење у исплати пензија, високи буџетски трансфери, као и најактуелније демографске промене, односно погоршање односа броја запослених и броја пензионера, показују да је реформа пензијског система неопходна, како би се унапредила финансијска позиција и средњорочна одрживост пензијских фондова. Основе пензијске реформе састоје се у унапређењу регулативе која ће, поступним померањем старосне границе и променом начина и динамике усклађивања пензија, омогућити смањење дефицита пензијских фондова у кратком периоду. Мере унапређења евидентирања (јединствени регистар доприноса на индивидуалној основи), контроле, поједностављења плаћања доприноса довешће до подизања прихода пензијских фондова.

Добровољно пензијско осигурање је добар извор додатне пензијске надокнаде. У том систему до сада су код нас највише партиципирали запослени у јавним предузећима. Међутим, у условима када је просечна зарада у Србији ниска и када велики број запослених прима минималне зараде не може се очекивати масовно укључивање запослених у тај вид осигурања. Истовремено, један део добростојећих

¹² Ристић, Ж., Управљање финансијама, здравственог и пензионог осигурања, ВПШ, Чачак, 2006, стр. 1–35.

грађана већ се укључио у неке видове осигурања живота, тако да се и у тој структури становништва не може очекивати већи број учесника. Како буде растао животни стандард и просечна зарада и како пореска политика буде стимулисала овај вид осигурања повећаваће се и број заинтересованих за добровољно пензијско осигурање. У условима када постоји високи дефицит текућег финансирања – I стуба пензијских фондова, подобније је подстицати развој III стуба, добровољних, приватних пензијских фондова, него развијати II стуб, јер он подразумева смањени прилив средстава у I стуб због преноса обавезе уплате дела доприноса у II стуб. Подстицање развоја додатног добровољног пензијског система треба да омогући дугорочну одрживост система. Једна од најважнијих претпоставки за успех реформе пензијског осигурања у Србији је приближавање њених циљева грађанима кроз адекватно објашњавање и популаризацију које би довеле до широке друштвене подршке даљим економским реформама. Подстицање развоја III стуба – добровољног пензијског осигурања на стриктним основама које ће обезбедити максималну одрживост вредности уплаћених средстава, тј. најмање ризика, треба да доведе и до развоја тржишта капитала, поспешивања развоја и подизања нивоа запослености. Могућности за раст добровољних пензијских фондова су и даље значајне.

Литература

1. Мркшић, Д., Милорадић, Ј., Жарковић, Н, Увод у осигурање и животна осигурања, Монарт, Сремска Митровица, 2006.
2. Ракоњац Антић, Т., Добровољно пензијско осигурање (актуарска и финансијска анализа), Економски факултет, Београд, 2004.
3. Арсић, В., Претпоставке и перспективе реформе пензијског система у Србији, ФИНАНСИЈЕ – часопис за теорију и праксу финансија, година LX, Бр. 1-6/2005.
4. Ерић, Д., Финансијска тржишта и инструменти, Чигоја Штамп, Београд, 2003.
5. Живковић, А. и Комазец, С., Монетарна економија, Економски факултет, Београд, 2006.
6. Живковић, А. и др., Пословна политика банака, Београд, 1997.
7. Васиљевић, Б., Основи финансијског тржишта, Београд, 1997.
8. Ристић, Ж., Тржиште капитала, Београд, 1990.
9. Ристић, Ж., Управљање финансијама, здравственог и пензионог осигурања, ВПШ, Чачак, 2006.
10. Павловић, М., Тржиште капитала у Србији, мастер рад, Привредна академија, Нови Сад, 2008.
11. Бејатовић, М., Берзе и берзанско пословање, Привредна академија, Нови Сад, 2008.
12. Тепавац, Р., Институционални инвеститори на међународном тржишту, Београд, 2008.
13. Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, „Службени гласник РС“, бр. 85/2005.
14. Закон о банкама, „Службени гласник РС“ број 107/2005.
15. Закон о хартијама од вредности, „Службени гласник РС“ 47/2006.

Интернет странице:

1. <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20strucna%20misljenja/bilten%2012-2011.pdf>
коришћен дана 10. 09. 2011.
2. http://www.nbs.rs/internet/latinica/62/62_2/dpf_01_12.pdf, коришћен дана 22. 06. 12.
3. <http://www.ekapija.com/website/sr/page/588066>, коришћен дана 18. 06. 2012.
4. <http://www.reosiguranje.com/vesti/1210-privatni-penzijski-fondovi-ili-ivotno-osiguranje.html>
коришћен дана 20. 06. 2011.
5. <http://www.24sata.rs/vesti/ekonomija/vest/privatne-penzije-u-srbiji-uplacuje-175-000-korisnika/43538.phtml>, коришћен дана 12. 06. 2012.
6. <http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/SHtednja-za-deblje-penzije.lt.html>,
коришћен дана 28.02.2011.

ФЕНОМЕН ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА
ПУТЕМ ПРАЊА НОВЦА И УСПОСТАВЉАЊЕ
ДЕЛОТВОРНОГ СИСТЕМА КОНТРАМЕРА

Коста Сандић*

Удружење правника у привреди Републике Србије

У раду се проучава политиколошки и правни аспект метода и техника превенције и сузбијања финансирања тероризма путем прања новца у оквиру званичних финансијских институција на основу примене савремених методолошких сазнања у методологији политичких, криминолошких, правних, економских, социолошких и историјских наука. Такође, разматрају се могућности даљег оспособљавања друштва и политичких субјеката за успешно перцепирање, сагледавање, анализирање и предузимање контрамера.

Проблем се односи на област спознаје о финансирању тероризма путем прања новца, и то: постојећег знања о тероризму, постојећег знања о прању новца, постојећих сазнања о међусобним односима та два друштвена феномена, постојећих сазнања о последицама тих феномена, постојећих знања о методама и техникама које се примењују у процесима финансирања тероризма путем прања новца, постојећих сазнања о политикама и методама имплементације контрамера међународне заједнице и локалних заједница ради сузбијања тих феномена.

Основ свеобухватног сагледавања тог феномена јесте прецизно научно дефинисање, прво, појма самог феномена; друго, методологије и техника његовог испољавања; треће, друштвеног значаја и последица тог феномена; четврто, методологије праћења и мерења његових ефеката, и пето, методологије и имплементације и праћења ефеката контрамера друштвене и међународне заједнице.

Финансирање тероризма путем прања новца дефинисано је као веома сложен процес разних односа који се остварују ради покушаја, или успешног обезбеђивања или прикупљања средстава или имовине у намери да се она користи или са знањем да је могу користити, у целиности или делимично, за извођење терористичког акта терористи или терористичке организације. Предмет изучавања је, према томе, однос чинилаца процеса финансирања тероризма путем прања новца на основу савременог политиколошко-методолошког сазнања.

Кључне речи: *тероризам, прање новца, финансирање тероризма, механизми финансирања, порески рај, финансијске институције, финансијске институције и људска права.*

* Др Коста Сандић је запослен у Комерцијалној банци а.д. Београд.

Увод

Да би терористичке активности могле да заживе у пракси неопходна је и финансијска подлога. Финансијска подршка, тј. новац, чини покретачку снагу и основу сваке терористичке организације, без обзира на то како се она назива, где се налази и због којих циљева изводи своје акције. Новац је кисеоник за тероризам: терористи не могу да функционишу без средстава која могу да подижу и користе широм света. Дакле, као и друге интересне групе, терористичке групе и организације морају да обезбеде неопходна финансијска средства за финансирање својих подухвата. „Успешна терористичка организација или група је она која је створила такве механизме да може на основу њих да оствари и одржи ефикасну финансијску инфраструктуру”.¹ Због тога она мора да осмисли и успостави изворе финансирања, начине прања тих средстава и, на крају, сигуран начин да се та средства користе за прибављање материјалних и других логистичких ствари неопходних за извођење терористичких акција.

Значај и обим финансирања тероризма

За појам *тероризам*, због актуелности и значаја, постоји у теорији и пракси мноштво дефиниција. Према једној од свеобухватнијих дефиниција „тероризам је сложени облик организованог, индивидуалног и ређе институционалног политичког насиља, обележеног застрашујућим физичким и психолошким методама политичке борбе којима се обично у време политичких и економских криза, а ретко и у условима остварене економске и политичке стабилности једног друштва, систематски покушавају остварити 'велики циљеви' на начин потпуно непримерен датим условима, пре свега друштвеној ситуацији и историјским могућностима оних који га као политичку стратегију упражњавају”.²

Новац је за терористичке групе и организације веома значајан, будући да је опште средство за размену. „Остале две улоге новца су да буде средство за штедњу – за чување куповне моћи, и средство за израчунавање 'вредности' свих материјалних и духовних ствари. Неки економисти говоре и о четвртој улози новца – да је он и платежно средство, односно кредитни новац.”³ О значају новца у сваком, па и у том контексту, најбоље сведочи став римског императора Веспасиана: *Pecunia non olet*⁴, што значи: Новац не смрди. У вези с тим, прање новца пресудно утиче на успешно деловање углавном свих облика организованог криминала, а поготову транснационалног.

Негативан утицај феномена прања новца на економски развој и функционисање финансијског сектора је евидентан. Међутим, не треба занемарити утицај који феномен

¹ Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF, *Report on Money Laundering Typologies*, Paris 2002, p. 2.

² Драган Симеуновић, *Теорија политике*, I део, „Наука и друштво”, Београд, 2002, стр. 159; Драган Симеуновић, *Политичко насиље*, НИРО „Радничка штампа”, Београд, 1989, стр. 132.

³ Драган Веселинов, *Политичка економија*, Факултет политичких наука, „Чигоја штампа”, Београд, 2008, стр. 162.

⁴ Изјава приписана императору Веспасиану, приликом подизања такси на употребу јавних тоалета. *Concise Oxford Dictionary of Quotations*, Oxford, 1986, стр. 262.

прања новца има и на развој других врста криминала, па и на развој тероризма. Само од интереса државе и њеног политичког естаблишмента зависи у којој ће врсти релације бити са светом организованог криминала, поготову када је реч о прању новца. С обзиром на то да се организоване криминалне групе брзо крећу у правцу интернационализације својих активности, државе морају да припреме одговарајућа решења у националном законодавству и да међусобно сарађују да би обесхрабриле њихове активности”.⁵

Може се, на основу искуства потврђеног у пракси, са сигурношћу рећи да прање новца пресудно утиче на успешно деловање готово сваког облика организованог криминала, поготову транснационалног, па и на терористичко деловање. При томе, неспорно је да управо због наведеног утицаја „јасно схватање процеса прања новца захтева и јасно разумевање чињенице шта је то новац и како он функционише”.⁶ Поред тога, да би представа била потпуна, неопходно је и јасно разумевање шта је *криминалитет*. „Криминалитет је укупност свих злочина у одређеном времену и простору, који се као масовна друштвена појава прилагођава савременим друштвеним појавама, испољавајући се кроз нове појавне облике”.⁷ Криминалне организације, у које спадају и терористичке организације, групе и појединци, на основу незаконитих активности стичу знатне финансијске приходе, имовину и новац.

У вези с феноменом финансирања тероризма, у литератури је углавном заступљено становиште, засновано на многобројним истраживањима, да савремени тероризам може да буде јефтин за финансирање. У прилог томе наводе се егзактни подаци да је, на пример, цена експлозива на тржишту ниска, тј. да је експлозив доступан ширем кругу потенцијалних купаца. Такође, поједини аутори и стручњаци за ту област сматрају да је самоубилачки тероризам веома јефтин, наравно уколико се не узимају у обзир изгубљени животи: с једне стране, терористе самоубице и, с друге стране – жртве, која је по правилу цивил. Као најбољи пример за тврдње о ниским трошковима терористичких акција које су изазвале тешка материјална разарања и велике цивилне жртве може да послужи позната терористичка операција која је изведена у Мадриду. Последица су биле више од две стотине људских жртава. На основу истражних радњи које су спровели шпански државни органи, установљено је да директни трошкови целокупне операције нису износили више од 10.000 евра. На тај терористички напад осврнуо се и бивши председник Колумбије Андреас Пастрана, према чијем мишљењу „за финансирање, рецимо, терористичког напада у Мадриду потребно је било продати два килограма хашиша”.⁸

Један од заступника те тезе је и директор одељења за одбрамбена питања и стручњак за тероризам у вашингтонском институту „Кејто“ др Ајван Иванд, који сматра да су у Европи, а посебно у БиХ, терористи спремни на предузимање разноврсних видова терористичких активности. За то није потребно много новца. Све што је потребно јесте пажљиво и детаљно планирање са појединцима који су обучени и спремни за такве акције.

⁵ Ђорђе Ипњатовић, *Организовани криминалитет*, II део, Полицијска академија, Београд, 1998, стр. 182.

⁶ John Madinger, *Money Laundering: A Guide for Criminal Investigators*, CRC Press, Florida U.S., April 2006, p. 7.

⁷ Ђорђе Ипњатовић, *Криминологија*, „Службени гласник”, Београд, 2006, стр. 4.

⁸ Андреас Пастрана, „У банкама 500 милијарди долара од трговине наркотицима”, *Банкар*, број 7–8, Београд, јул – август 2007. године, интернет страна: <http://www.emg.rs/zines/bankar/447.html>, приступљено: 17/06/2008.

Тези о тзв. јефтином тероризму у пракси је супротстављена теза да у данашње време не постоји ни јефтини, ни скупи тероризам. Према заговорницима те тезе, тероризам има своју стварну цену, која у свом финансијском знаку у пракси представља значајне износе новца, чак и у међународним размерама. Услед чињенице да је у неку руку јединствен феномен, тероризам је тешко упоредив са било којим другим феноменом. При разматрању две наведене тезе треба поћи од чињенице да је видљиви терористички акт само врх леденог брега. У ствари, он је крајњи производ идеја о тероризму које имају основе у много ширим друштвено-политичким и социјално-економским приликама на нивоу светске заједнице, а не само терористичких организација које га у пракси припремају и извршавају. Да би се као крајњи продукт остварио терористички акт неопходно је да се обезбеде и инвестирају значајна финансијска средства. Та средства су неопходна за стварање погодних предуслова за настајање самог тероризма. А тероризам као појава настаје непосредно из екстремизма, који се може испољавати у специфичним облицима. У савременом свету, најочигледнији и најпознатији облик екстремизма јесте верски екстремизам, који је идеално плодно тло за настанак и развој верског тероризма.

Из наведеног јасно произилази да није пресудно значајно разматрање само цене коштања појединих сегмената терористичког акта, као што је, на пример, цена употребљеног експлозива. При разматрању и утврђивању цене коштања изведеног терористичког акта, иза чије реализације стоји терористичка организација, треба узети у обзир и све друге финансијске издатке. Пре свега, реч је о трошковима неопходним да се посеје семе из којег се развија клица тероризма као идеја, из које у пракси настају и терористичке организације и њихове акције, за чије крајње спровођење у дело понекад заиста нису потребна значајна финансијска средства.

У пракси се тероризам може испољавати и у виду појединачних терористичких аката иза којих не стоји никаква терористичка организација, односно њена финансијска подршка. Међутим, и у таквим случајевима иза сваког појединачног терористичког акта сигурно постоји идеја о тероризму, а за настајање и сукцесивно потхрањивање таквих идеја неспорно су потребна значајна финансијска средства. Тако схваћена и презентована димензија савременог тероризма има изузетан значај за потпуно и правилно сагледавање феномена тероризма, односно за што успешније супротстављање тероризму.

У најзначајнијој до сада, може се рећи култној терористичкој операцији 21. века која је изведена 11. септембра 2001. у САД, према званичним проценама ФБИ, само припрема и извођење коштали су организаторе 250.000 америчких долара. Финансијска средства су била потребна како за организацију и извођење бројних путовања, тако и за плаћање летачке обуке и покривање животних трошкова терориста у току дуготрајне припремне фазе. Све те трошкове терористи, свакако, нису могли да снесу само на основу личних прихода.⁹ У финансијској истрази у вези с терористичким актом у САД било је обухваћено 448 физичких лица, 19 правних лица и шест разних удружења. Такође, темељито је анализирано коришћење 452 рачуна у пословним банкама и 42 рачуна кредитних картица. Поред тога, свеобухватно су анализирани и

⁹ Улрих Керстен, „Међународни тероризам, допринос полиције у сузбијању глобалног феномена“, *Поледи*, 2/2003, Полицијска академија, Београд, стр. 6.

други релевантни трагови и индиције, који су прикупљени на основу пријава банака и других финансијских институција које су указивале на то да је реч о прању новца, односно о финансирању терористичке акције путем прања новца.

Да ли су у праву заступници једне или заступници друге тезе? Колико је финансијских средстава заиста неопходно да би припадници терористичких организација створили реалну основу за иницирање, организовање и извођење терористичких акција? На то се одговор готово сам намеће уколико се узме у обзир чињеница да се за успостављање и одржавање терористичке инфраструктуре морају обезбедити значајна средства: за инсталирање и одржавање разгранате мреже присталица, организованих у терористичке ћелије широм света, за изнајмљивање или куповину станова и за друге логистичке активности. Дакле, сигурно је реч о финансијским средствима за која се не може тврдити да су безначајна – неке процене се крећу око износа од неколико милијарди долара, на глобалном плану. Само подаци о Ал Каиди указују на то да та терористичка организација има на располагању имовину чија се вредност процењује на преко пет милијарди долара. Према процени аналитичара, њени годишњи приходи износе између двадесет и педесет милиона долара.

На основу наведеног, јасно је да у данашњем свету – ако се тероризам посматра као процес који није настао спонтано, већ је осмишљен и има свој развој, што на крају неминовно резултира предузимањем конкретних терористичких активности – нема говора о јефтиним тероризму. Скромна финансијска средства могу бити довољна само за финансирање појединих сегмената целокупне терористичке инфраструктуре или конкретних акција. Међутим, све је то само кап у евидентно нараслом мору већ увелико развијене терористичке идеологије, односно успостављене инфраструктуре, које се на наше очи незауостављиво развијају и трансформишу из једног у други облик, зависно од разних социјалних, верских, савремених или традиционалних цивилизацијских утицаја.

Финансирање тероризма преко званичних финансијских институција

За успешно обављање терористичких активности потребна је, између осталог, и стабилна финансијска подршка. Новац је неопходна покретачка снага и основа криминалних и терористичких организација без обзира на то како оне себе називају, где делују и какве циљеве себи постављају. То неумитно указује на повезаност тероризма како са организованим криминалом, са којим се прожима и чији је и сам један од појавних облика, тако и са транснационалним организованим криминалом, а све ради остваривања финансијске основе за успешно организовање и извођење терористичких акција. Наиме, постоје два основна извора финансирања терористичких активности. То су:

- обезбеђивање финансијске подршке појединих држава или организација. На тај начин се, прибављањем неопходних финансијских средстава, омогућава стварање предуслова за оснивање, организовање и деловање терористичких организација, група и појединаца. Тај вид финансирања се популарно назива „спонзорско“ финансирање тероризма;

- директно, тј. непосредно обезбеђивање средстава на основу разних легалних и нелегалних активности које предузимају сами припадници терористичких организација.

Терористичке активности се у савременом свету финансирају на различите начине, кроз разне облике и уз помоћ разних метода како легалног, тако и илегалног пословања, али и обављањем разних кривичних дела из области класичног, политичког и привредног криминалитета.

У погледу односа финансирања тероризма и феномена прања новца, у пракси је уочена чињеница да их нераздвојиво повезује питање обезбеђивања средстава неопходних за финансирање терористичких организација и њихових акција.

Потребно је да се новац стечен криминалом, као и новац који служи за организовање и извођење незаконитих активности, легализује и, касније, неометано користи. С једне стране, путем прања новца, као уз помоћ катализатора у хемијским реакцијама, директно се иницирају и повећавају криминалне активности у финансијском и реалном сектору, док се, с друге стране, даје неопходна животна финансијска трансфузија терористичким активностима. „Новац је крвоток криминалних активности, процес прања новца може бити при томе сматран срцем самог процеса пошто омогућава новцу да буде прочишћен и упумпан кроз организам како би му осигурао опстанак”.¹⁰

Терористи данас, ради неометаног, правовременог и сигурног финансирања својих активности, све чешће користе и сасвим легалне новчане канале за трансфере својих средстава. Реч је о услугама легалних финансијских институција, као што су пословне банке, офшор-банке и друге финансијске институције, попут штедионица, кредитних организација, лизинг компанија, организација специјализованих за електронске трансфере новца, осигуравајућих компанија, брокерских компанија, инвестиционих фондова или аукцијских кућа. Коришћењем њихових услуга прикривају прање новца који су наменили за остварење својих циљева. У теорији и пракси се сматра да се „под прање новца најнепосредније дају подвести разноврсне финансијске трансакције новцем стеченим организованом криминалном делатношћу, у веома високом укупном износу, ради сакривања његовог криминалног порекла, али и омогућавања његовог даљег коришћења у легалним пословним односима”.¹¹ „Прање новца односи се, дакле, на делатност криминалаца који теже да очисте новац стечен криминалним активностима, прљави новац, како би се изгубио траг о његовом пореклу. ОвOME прибегавају многобројни актери из света криминала, од ситних дилера дроге до великих криминалних синдиката који бројним илегалним активностима прибављају огромне суме новца”.¹²

Међутим, при томе се мора узимати у обзир чињеница да се за финансирање терористичких организација и њихових акција не користе само нелегално стечена средства већ и легално стечена, која се каналима прања новца стављају на располагање крајним корисницима – организаторима терористичких активности и терористима. Посебну погодност им, при томе, пружа пословање путем коришћења услуга међународних финансијских центара (*IFC*), попут Лондона, Њујорка или То-

¹⁰ Toby Graham, Evan Bell, Nicholas Elliot, *Money Laundering*, Butterworth – Heinemann, London, March, 2003, p. 6.

¹¹ Драган Сименуновић, „Општа проблематика прања новца (упоредна искуства)”, рад са конференције о теми *Финансијски деликти и актуелна питања организације и рада финансијске полиције*, Будва, 13–15. септембар 1995, стр. 88.

¹² Ђорђе Игњатовић, *Организовани криминалитет*, II део, Полицијска академија, Београд, 1998, стр. 85.

кија. Ти финансијски центри пружају клијентима свестран систем услуга и напредан систем платног промета, које подржавају јаке домаће економије са развијеним и ликвидним тржиштима. На пример, лаичкој јавности је мало позната улога Лондона у офшор-пословању. Међутим, они који су мало боље упућени у ту проблематику знају да су се у Лондону не тако давно дешавали разни финансијски скандали. Колапс *Bank of Credit and Commerce International*, која је обављала трансфере фондова трговаца дрогом и терориста кроз лондонску филијалу, био је разоран и имао је глобалне последице по углед лондонских финансијских кругова. Кроз те догађаје Лондон се приказао у правом светлу: с једне стране, као финансијски офшор-центар који служи интересима проблематичних клијената и, с друге стране, као центар који истовремено истиче да има прописе и регулативе који га сврставају у сам светски врх оншор-јурисдикција. Његов статус финансијског офшор-центра наглашен је великим бројем страних банака и њихових филијала, које су своја седишта сместили у лондонски Сити.

Рањивост Лондона у односу на прање новца није у недостатку, нити у слабости законске регулативе, већ у томе што се она не примењује. Власти нису на време инвестирале у постављење и обуку стручних лица задужених за имплементацију прописа. То се није догодило услед помањкања средстава, већ из прагматичних разлога. Тачније, економија УК није желела да се преко ноћи одрекне значајних прихода од невидљивог финансијског сектора. Међутим, низ финансијских скандала променио је однос власти, па је усвојен низ прописа и мера из области спречавања прања новца с намером да се финансијски систем усклади са интернационалним стандардима из те области. „Актуелан је мит да у УК постоји једно финансијско регулаторно тело (*FSA*) и једно законодавство, *Financial Services and Markets Act 2000*“.¹³ Усклађивању финансијског система са интернационалним стандардима из те области умногоме је допринео Закон о финансијским сервисима и тржиштима, који је усвојен 2000, а на снагу је ступио 30. новембра 2001. године. На основу тог закона обезбеђена је легална основа за оснивање *FSA (Financial Services Authority)*, која је почела са радом 2001. године. Законом о приходима од криминала (*Proceeds of Crime Act – POCA*) из 2002. године радикално су повећани захтеви финансијском сектору да подноси извештаје о сумњивим трансакцијама.¹⁴ Тај закон се сматра другим стубом у борби против прања новца у УК. „Правила о поступању у случајевима постојања сумњивих трансакција и правила о пријављивању истих су садржана у *FSA Money Laundering Sourcebook*“.¹⁵

Лондон и његов финансијски сектор, као и све остале јурисдикције, имплементирали су одредбе тих закона. Законом о финансијским сервисима и тржиштима наметнут је осећај страха и слутње домаћем банкарству у односу на пређашња искуства из пословања са клијентима лоше репутације. Законом је омогућено да контролу пословања банака обавља регулаторно тело ради провере примене њихових

¹³ Annie Mills, *Essential Strategies for Financial Services Compliance*, John Wiley & Sons, West Sussex, England, August 2008, p. 1.

¹⁴ Tim Gough., *Anti Money Laundering: A Guide for Financial Services Firms*, Risk Books, London, November, 2005, p. 3.

¹⁵ Stuart Bazley, Caroline Foster, *Money Laundering: Business Compliance*, Butterworth-Heinemann, Croydon, UK, July 2004, p. 8.

процедура. Подозрењу је значајно допринела извесност да ће се банка, у случају да буде ухваћена у неспровођењу прописа, обавезно суочити са санкцијама, попут новчане казне, односно губитка пословног угледа. Прва међу банкама која је осетила оштрицу нових прописа била је *The Royal Bank of Scotland*, која је кажњена са 750.000 британских фунти. Услед тога, банке су се определиле да врше мониторинг својих клијената, тј. њиховог пословања, и да подносе извештаје о сумњивим трансакцијама и активностима (SAR) полицијској агенцији *National Criminal Intelligence Service (NCIS)*.

Поред наведених финансијских центара, организаторима терористичких активности су интересантни и регионални финансијски центри, који имају развијено финансијско тржиште, инфраструктуру и посредничке фондове унутар и изван региона, уз мање развијено домаће привредно окружење.

Најпознатије земље које се сматрају подручјима пореског раја у свету су:

- у Европи: Андора, Кипар, Гибралтар, острво Ман, Џерси, Мадеира и Швајцарска;
- на Средњем истоку: Бахреин, Израел и Либан;
- у Африци: Џибути, Либериа, Маурицијус и Сејшели;
- у Азији и на Пацифику: острво Кук, Макао, Маршалска острва, Западна Самоа, Тајланд и Сингапур;
- у западној хемисфери: Антигва, Аруба, Барбадос, Белизе, Холандски Антили, Уругвај и Порторико.

У ту групу финансијских центара сврставају се и Хонгконг (више од 450 пословних банака), Сингапур (више од 200 пословних банака) и Луксембург (више од 200 пословних банака). У широј јавности је мање познато да се та важна финансијска тржишта привредно развијених држава сврставају, на основу погодности и услуга које нуде клијентима, у финансијске офшор-центре. Тачније, насупротив стереотипима да су сви финансијски офшор-центри лоцирани на сунчаним острвима, попут Кариба и Јужног Пацифика, основни статус клијента нерезидента да не подлеже пореским обавезама, односно да су за њега, уколико им и подлеже, скромно оптерећење, као и загарантована тајност рачуна, сврставају та финансијска тржишта у ред финансијских офшор-центара. Тако, на пример, у нестручном делу јавности мало се зна да су САД порески рај за ваневропске инвестиционе фондове, поготову држава Монтана, која је депозитни офшор.¹⁶

Офшор финансијски центри – порески рајеви

Посебну пажњу приликом проучавања тероризма и предузимања активности на сузбијању финансирања тероризма треба обратити на такозване пореске рајеви. Дана је уобичајено да се пореским рајем, тј. пореским уточиштем или скровиштем, називају места где су порези, односно све јавне дажбине, ниски или их уопште и нема, а процедуре крајње једноставне, уз изражену заштиту финансијске приватности.

¹⁶ Mark Nestmann, *When is Tax Competition Harmful?* A-Letter, The Societ, Vol. 1, No. 8, December 3. 1999., Washington: United Nations, Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering, Bureau for International Narcotics Control Strategy Report, Washington, D.C. , 1999.

Не постоји јединствена дефиниција за земље пореског раја које су познате и као офшор финансијски центри (*Offshore Financial Centers – OFC*)¹⁷ Према дефиницији ОУН, „земља пореског раја или офшор институција је било која земља у свету у којој банка прима депозите и управља имовином израженом у страниој валути у корист лица чије је стално место боравка у другој земљи“.¹⁸ Приликом утврђивања дефиниције пошло се од критеријума пружања услуга и бенефиција нерезидената, а при томе је узета у обзир чињеница да је у већини држава у свету статус резидента примарни елемент за одређивање статуса обвезника.

Форум за финансијску стабилност (*The Financial Stability Forum – FSF*) дефинисао је да су „земље пореског раја оне које имају законодавство са ниским порезима да би привукле одређене активности нерезидената“.¹⁹ У вези с том проблематиком, *OECD*²⁰ идентификовао је три кључна фактора на основу којих се нека земља, подручје или место сматрају пореским рајем:

- прво, потребно је да конкретна земља уопште нема уведене номиналне порезе, или да су уведени само за специфичне случајеве. Такође, потребно је да се земља нуди као место које нерезиденти могу да користе за избегавање плаћања пореза у својим државама. Сходно томе, већи број земаља пореског раја или нема уведене порезе на доходак или су, ако их има, ти порези веома ниски. При томе, карактеристично је да ниједан офшор-центар нема уведено обавезу плаћања пореза на капиталну добит и пореза на наслеђе. У тим земљама постоје погодбе о висини пореске стопе, али и друга пракса када се доследно не примењују правила, не врши одговарајући надзор, и онемогућен је легални приступ финансијским подацима пореским и другим надлежним органима. То су све уобичајена обележја земаља пореског раја;

- друго, потребно је да нема транспарентности и размене података са другим државама;

- треће, потребно је да земља има типичну законодавну регулативу и административну праксу према којој су пословни и имовински подаци заштићени стриктним правилима тајности, укључујући и заштиту од увида и пореских истраживања пореских органа, чиме се спречава сваки увид у податке о пореским обвезницима.

Настанак земаља пореског раја

Коришћење различитих пореских законодавстава држава ради избегавања или смањења пореске обавезе старо је колико и опорезивање. „Настанак земаља пореског раја углавном се у теорији и пракси везује за развој концепта пореске конкуренције, са почетка XII века, иако је по неким мишљењима тај порески статус имао Ватикан као први пример пореског раја још у осмом веку“.²¹

¹⁷ OECD, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, Paris, 1998, p. 23.

¹⁸ United Nations, *Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering*, 1998.

¹⁹ Financial Stability Forum, *Report of the Working Group on Offshore Centres*, 5. April 2000.

²⁰ OECD – The Organisation for Economic Co-operation and Development.

²¹ Хасиба Хрустић, *Облици пословања у земљама пореског раја*, Право и привреда, Удружење правника у привреди Србије, „Досије“, Београд, 2008, стр. 42.

На убрзани развој земаља пореског раја у новијој историји пресудно су утицали Први светски рат и Други светски рат. Наиме, и после првог и после другог ратног периода дошло је до драматичног раста пореског оптерећења услед потребе да се реконструишу разрушене привреде и друштвени развој. Швајцарска, која је као неутрална земља избегла те трошкове, била је у прилици да одржи низак ниво пореског оптерећења привреде и становништва, и тиме је постала лидер у привлачењу капитала. „Коинциденција је да је Швајцарска јачајући законодавство о банкарској тајни у раним тридесетим годинама двадесетог века, више са циљем да помогне људима да сакрију новац у страху од нацистичког режима, а касније и из других разлога, запала у очи људима који су хтели да сакрију новац из легалних и нелегалних разлога“.²² Почетком 20. века швајцарске банке су, када је реч о капиталу, дуго биле уточиште за људе који су бежали пред револуционарним и ратним претњама из земаља попут Русије, Немачке и Јужне Америке.

Садашње модерне земље пореског раја прошле су, у периоду после два светска рата, неколико фаза развоја:

- у првој фази, од 1920. до 1950. године, за те земље се првенствено везивало избегавање плаћања пореза на доходак грађана, углавном богатих појединаца;

- у другој фази, од 1950. године и даље, повећан је број земаља пореског раја захваљујући интересу корпоративних група, које су пословањем са тим земљама значајно умањивале своје пореске обавезе. Њихова стратегија се углавном заснивала на избегавању двоструког опорезивања између законодавстава са високом и законодавстава са ниском стопом пореског оптерећења. Услед наглог повећања такве праксе, већи број земаља је укинуо или ограничио примену уговора о избегавању двоструког опорезивања са малим земљама, чиме су заштитиле своје јавне приходе који се убирају по основу плаћања пореза на добит корпорација;

- у трећој фази, средином осамдесетих година прошлог века, већина земаља пореског раја изменила је фокус своје легислативе. То је учињено укидањем локалног опорезивања и стварањем повољних услова за нерезиденте и нерезидентне пословне корпорације.

Прилагођавајући се ситуацији на светској политичкој, економској и законодавној сцени, те земље су успевале, и успевају и дан-данас да дођу до средстава неопходних за сопствени развој. О којој количини финансијских средстава је реч најбоље показују званични подаци реномираних међународних институција. Тако је ММФ проценио, на основу података *BIS*,²³ да је промет највећих офшор-центара крајем 1999. године премашао суму од 4,6 трилиона америчких долара, што је тада износило око половине укупно оствареног међународног промета.

²² Wouter H. Muller., Christian H. Kalin, John G. Goldsworth, *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, John Wiley & Sons, West Sussex, England, April 2007, p. 3.

²³ The Bank for International Settlements – BIS (Банка за међународно поравнање) надлежна је за успостављање норми и правила на основу којих се процењује да ли је зајам ризичан или није. BIS има улогу централне банке за поравнање дугова. Оформљена је 1947. године у складу са Бреттон-вудским споразумом (The Bretton Woods Agreements), из 1944. године, од када се амерички долар користи као универзални новац у међународним плаћањима и за глобалне резерве.

Облици пословања у пореским рајевима

Економске активности у офшор-центрима у свету састоје се од пружања нерезидентима мноштва професионалних услуга. У те услуге спадају:²⁴

- професионалне финансијске услуге,
- вођење инвестиционих фондова,
- банкарске услуге,
- послови осигурања,
- послови везани за пензионе фондове,
- трговински послови,
- услуге агената,
- услуге пореског планирања.

Приликом коришћења услуга финансијских посредника, власници слободних средстава депонују средства у офшор-центре, а она се потом, преко посредника, пласирају у виду позајмица или инвестиција, и на тај начин, касније, углавном завршавају у државама у којима је започет њихов трансфер. Иако се коришћењем тог начина не избегава опорезивање у држави принципалу, њиме је омогућено власнику средстава да, на основу законодавстава матичне и офшор-земље, не буде предмет додатног опорезивања. Криминалци и терористи на тај начин успешно прикривају порекло средстава и, њиховим увођењем у легалне финансијске канале широм света, омогућавају будуће финансирање својих нелегалних активности.

Холдинг корпорацијама се приликом коришћења услуга офшор-центра у тим земљама пружају значајне предности у односу на матичне земље. При томе власник компаније, који је нерезидент, оснива капиталом који потиче из друге земље компанију у офшор-центру. Том компанијом се касније управља из другог офшор-центра, у којем је резидент компанија мајка. Холдинг компанија финансира трансакције компаније кћерке, а добит се, на крају, на разне начине трансферише у матичну земљу. Чест метод у пословању тако основаних компанија јесте креирање фиктивних трошкова, односно преношење профита из земље са високим пореским теретом у земљу са малим пореским теретом. То се постиже фактурисањем фиктивних трошкова по основу наводно пружених услуга консалтинга или осигурања, чиме се умањује остварена добит у матичној земљи.

Један од популарних метода офшор-пословања јесте и метод трансферних цена. У тим случајевима офшор-компаније служе за рефактурисање. Оне, једноставно, врше набавку разних добара или уговарају услуге у једној држави, а продају их другој држави. Приликом набавке фактуришу робе и услуге без исказане разлике у цени, без профита, и остварују тзв. трансферну цену. Касније, приликом продаје робе крајњем купцу врши се фактурисање са исказаним профитом и тако профит остаје у компанији основаној у офшор-земљи. Скривени профит, остварен и интегрисан захваљујући заокруженом циклусу прања новца, касније се користи за даље пословање компаније, а криминалци и терористи, односно њихови финансијери, могу да га користе за своје нелегалне активности. Наиме, тако остварени приходи се лако могу трансферисати даље, али и користити за финансирање нелегалних активности, па и тероризма.

²⁴ Financial Stability Forum, Working Group on Offshore Financial Centres Report, April 2000.

Пример врхунског организовања за пословање у офшор-центрима јесу офшор-корпорације, односно интернационалне бизнис-корпорације (*International Bussines Corporations – IBC*). Оне послују и емитију акције и обвезнице, чиме повећавају свој капитал, у условима непостојања јавног централног регистра акционара и углавном управљају разним инвестиционим фондовима. Најчешће мултинационалне корпорације оснивају офшор-банке, преко којих управљају девизним операцијама и врше интернационална улагања. Матична банка (*onshore bank*) оснива своје филијале у офшор-центрима, чиме се ствара читав ланац паралелних банака сестара. По оснивању, банке сестре обављају услуге администрирања офшор-фондова: обављају надзор, воде рачуноводство и обављају трансфер средстава. У офшор-центрима нема пореза на капитал, пореза по одбитку на дивиденде и камате, пореза на финансијске трансакције, пореза на добит корпорација и пореза на капиталну добит, и не постоји пореска контрола. При томе, тражи се и мали број извештаја регулаторним телима. У оквиру таквог ланца лако се замеће траг средствима. Остварена добит се трансферише у разне друге видове имовине, а касније може легално да се користи у разне сврхе широм света.

Имућни појединци и мултинационалне компаније држе свој капитал у земљама пореског раја, између осталог, и због жеље да се заштите од потенцијалне контроле порекла средстава и њихове намене. Уз то, отварање рачуна у офшор финансијској институцији за њих је средство избора када се ради о поверљивим информацијама како о њима самима, тако и о њиховим средствима. Један од опредељујућих фактора за коришћење услуга пореских рајева свакако је и страх од заплене и конфискације имовине и средстава, односно заштита коју у том погледу добијају у тим срединама.

На размере офшор-пословања у данашње време најбоље указују следећи подаци:

- Кајманска острва су постала пети највећи банкарски центар у свету, после Њујорка, Лондона, Токија и Хонгконга, са 40.000 становника и 580 банака, са више од пет стотина милијарди америчких долара на депозитима, 2.238 инвестиционих фондова, 499 осигуравајућих друштава и 40.000 офшор-компанија;

- Луе, на којима је настањено само 2.000 становника, има 3.000 регистрованих међународних бизнис корпорација²⁵;

- Бахами имају 580 основаних инвестиционих фондова, 60 осигуравајућих друштава и 100.000 међународних бизнис корпорација. Вредност њихове пословне имовине процењује се на више од 350 милијарди америчких долара. Ту је и 418 пословних и инвестиционих банака из 36 држава;²⁶

- Британска Девичанска острва, према извештајима *KPMG* из 2000. године, представљају највеће офшор-законодавство у свету по величини капитала корпорација основаних без обавезе физичког присуства приликом обављања пословања;

- Аустрија има 24 милиона нерезидентских безимених рачуна са преко 100 милијарди америчких долара депозита;

- Луксембург има један од најразвијенијих финансијских сектора, у којем 90 одсто свих рачуна чине рачуни нерезидената;

- Монако, који има 70 финансијских институција, које воде 350.000 отворених рачуна, са само 30.000 резидената, на депозитима има 44 милијарде америчких долара.

²⁵ U.S. Department of Treasury, *Financial Crimes Enforcement Network*, FinCEN Advisory, Washington, July 14. 2000.

²⁶ Allen William, *Statement by the Bahamas to the OECD Forum on Harmful Tax Practices*, OECD, Paris August 30. 1999.

Ако се, уз наведено, узме у обзир нетранспарентно радно окружење, што значи да је загарантован висок ниво анонимности, тј. да се не дају никаква обавештења органима за кривично гоњење и процесуирање земље пребивалишта нерезидента, јасно је зашто су те земље, поред власника капитала, за своје потребе одабрали и финансијери терористичких организација. Наиме, и једнима и другима земље пореског раја пружају неограничене могућности за обављање сумњивих послова, попут пореских утаја и прања новца, односно финансирања тероризма.

Евидентно је да у садашње време тзв. порески рајеви имају вишеструку и веома значајну улогу у свим видовима обављања незаконитих делатности, а посебно у процесима прања новца, као једном од најзначајнијих облика финансирања тероризма и организованог криминала. Терористичке организације активно и вишеструко користе за финансирање својих активности наведене могућности како би располагале својим фондовима и средствима без икаквог озбиљнијег страха да ће бити откривене и спречене, односно да ће им средства бити одузета и конфискована, чиме би биле онемогућене или значајно угрожене.

Значај и улога Србије и земаља југоисточне Европе у борби на сузбијању и елиминисању утицаја феномена прања новца и финансирања тероризма

Временом су проблеми везани за прање новца и финансирање тероризма по много чему постали једно од приоритетних питања у међународној заједници. На основу чињеница, несумњиво је да су феномени прања новца и финансирања тероризма глобални проблеми који изазивају мноштво повратних ефеката на економске, политичке, безбедносне и социјалне структуре сваке земље. У савременој теорији и пракси као најзначајније последице прања новца и финансирања тероризма наведени су: подривање стабилности, транспарентности и ефикасности финансијског система земље, економски поремећаји и нестабилност, угрожавање програма реформи, смањење инвестиција, опадање репутације земље и угрожавање националне безбедности.

Све је то условило да се, ради што успешнијег супротстављања тим феноменима, све демократске државе и друштвене заједнице боре на различите начине да би заштитиле своје виталне интересе, оличене првенствено у заштити националне безбедности. Због значаја борбе против финансирања тероризма и прања новца, чији актери користе сва дозвољена и недозвољена средства да би тај новац вратили у легалне финансијске токове, намеће се потреба за организованом борбом против тог распрострањеног савременог зла. У процесу формулисања и креирања конзистентне, флексибилне, модерне и ефикасне стратегије националне безбедности један од значајних и, по свему судећи, централних стубова јесте формулисање националне стратегије земаља за борбу против прања новца и финансирања тероризма, односно за супротстављање прању новца и финансирању тероризма. Од успеха на том фронту зависи коначан успех целокупне стратегије националне и регионалне безбедности.

Супротстављање феномену прања новца и финансирања тероризма чини, у суштини, скуп мера, радњи, активности и поступака које предузимају надлежни државни органи ради остваривања функције државе у домену сузбијања механизма прања новца, односно заштите њених виталних вредности и националне безбедности и од прања новца и од тероризма. Под заштитом се не подразумева нека посебна организација која обавља задатке из области јавне и државне безбедности, већ напротив, делатношћу надлежних државних и друштвених органа остварује се функција интегралне заштите националних интереса од негативних ефеката прања новца и тероризма који се финансира путем прања новца.

Успостављање система супротстављања прању новца и финансирању тероризма

Систем супротстављања прању новца и финансирању тероризма један је од најновијих подсистема у оквиру интегралног система јавне и националне безбедности. Обухвата низ радњи и мера у оквиру организације физичке и техничке заштите и безбедносне заштите, активне и пасивне, усмерених на спречавање разних криминалних и других облика угрожавања националне безбедности у сфери прања новца и на борбу против тероризма на националном, регионалном и међународном плану. Циљ је откривање њихових починилаца и ефикаснија заштита државе од механизма прања новца и тероризма, што несумњиво има највећи значај за безбедност земље, националне привреде и грађана. Наша земља као део Балкана, а самим тим и савремене међународне заједнице, има своју улогу у успостављању система контрамера у односу на та два феномена. „Балкан је део Европе. Ми смо заправо сви у истом сосу. Наша прошлост и наше будућности блиско су повезане. Наши народи желе исте ствари, мир, стабилност, висок стандард и пристојност у јавном животу, слободу, просперитет и могућности. Сви ми имамо заједнички интерес у томе да радимо на борби против организованог криминала, на борби да обезбедимо поштовање мањина, и на борби да се изграде јаке државе у овом региону, државе које ће бити способне да заштите интересе свих својих грађана, и које ће бити добри суседи на које се човек може ослонити“.²⁷

У оквиру успостављања фронта националне, али и регионалне и глобалне борбе, усмерене ка искорењивању организованог криминала и повећању степена безбедности, велики значај имају до сада релативно неистражене могућности за сузбијање прања новца. Веома је важна, у вези с тим, спознаја да је сузбијање прања новца и нелегалних активности од којих се финансира савремени тероризам у функцији борбе против основа тероризма. У свему томе најзначајније су активности националних влада, али је све већи и значај регионалне и мултилатералне сарадње различитих тела и организација, што је трајна спољнополитичка и безбедносна оријентација наше земље, Владе и демократских институција.

²⁷ Крис Патен, *Стратегија Европске уније на Балкану*, Међународна кризна група, Брисел, јул 2001. године, интернет страна: www.b92news.com/doc/s01338.sr.doc, приступ: 20. 07. 2002.

Доношење Закона о спречавању прања новца само је први корак, и то формалне природе. То за собом повлачи веома значајне унутрашње и спољње обавезе, које ће бити све оштрије изражене у форми нових имплицитних захтева и обавеза које ће морати да испуни наша земља у процесу стабилизације и придруживања Европској унији, и реинтеграције у међународне финансијске институције, Међународни монетарни фонд, Светску банку и Светску трговинску организацију. Због тога је било веома значајно да се правовремено одреде импликације механизма и ин-струмената за сузбијање прања новца на секторе:

- банака,
- финансијских институција,
- привреде.

Уз све већу сарадњу на међународном плану у тој сфери, као предуслову за остварење националне стратегије, било је веома важно да се у њу уврсте и активности на унапређењу националне безбедности и заштите националних интереса као трајни стратешки интерес демократског друштва и цивилних институција. Од озбиљности и јачине супротстављања прању новца који се користи за финансирање тероризма пресудно ће зависити успех борбе против међународног тероризма на свим нивоима.

Изражена нестабилност савременог света у економском, политичком и друштвеном погледу, уз униполарни светски поредак којим су потиснуте традиционалне блоковске поделе и хладни рат, донела је нове изазове. Улога националних влада у сузбијању прања новца је незамењива. Снажан национални финансијски, банкарски и регулаторни систем и државне институције залога су ефикасне борбе у супротстављању прању новца, а савремена борба одвија се на више фронтова:

- националном,
- регионалном,
- међународном.

Под креирањем националне стратегије борбе у супротстављању прању новца и финансирању тероризма подразумевају се и изградња и очување људских права и слобода, институција демократског друштва.

Циљеви и оквири успостављени Националном стратегијом

На основу креиране Националне стратегије, наша земља се определила за спровођење активне међународне сарадње на том плану ради што успешније њене реализације у пракси. Сарадња земаља југоисточне Европе се огледа у активном учешћу националних влада, регионалних и мултилатералних тела и организација, попут ОУН, ЕУ, ОСЦЕ и Пакта за стабилност Југоисточне Европе, у активностима супротстављања прању новца и финансирању тероризма. Свака земља југоисточне Европе, а тиме и Србија, морала је, пре свега, да обави неопходне припреме у сфери законодавне активности, регулаторних мера јавних финансијских институција и тела у функцији супротстављања прању новца и финансирању тероризма. У

вези с тим, било је неопходно да се Националном стратегијом иницирају следеће активности:

- спровођење ревизије и хармонизације законодавства,
- успостављање нових и јачање постојећих институција,
- едукација свих чинилаца одбране.

Било је неопходно и да се Националном стратегијом, ради вођења успешне борбе против прања новца и финансирања тероризма, иницира успостављање међуинституционалног система за превенцију и контролу прања новца. Формирање институције која прикупља и размењује релевантне финансијске информације на домаћем и међународном нивоу ради контролисања и превенције прања новца омогућило је да се код нас постигну значајни резултати. Међутим, требало је основати и међуресорну радну групу која би окупљала све агенције и институције укључене у сузбијање прања новца и финансирања тероризма како би се редовно тестирао и оцењивао њихов рад. При томе се наметнула и неопходност програмске хармонизације рада банака и других финансијских установа и институција која се мора поштовати да би стандарди за идентификацију финансијских трансакција могли да се примењују и омогуће праћење стварних корисника рачуна.

Из наведеног је јасно да посебан значај у тој борби имају банке. Највећа одговорност банака у супротстављању прању новца везана је за спречавање како прања нелегално стеченог новца, тако и његовог накнадног увођења у легалне токове. Врло је значајна елаборација веома обухватних и комплексних процедура стицања сазнања о стварним активностима клијената и јасног и недвосмисленог сазнања и увида у то за које намене се користе новчана средства, тј. инвестира капитал. При томе, у средишту пажње требало би да буду процедуре интерне контроле и интерне ревизије и екстерне комерцијалне ревизије према међународним и националним стандардима ревизије и рачуноводственим стандардима, али и националним регулативама и мерама везаним за унутрашњи и међународни платни промет.

Да се том проблему озбиљно приступило у нашој земљи, а и у окружењу, може се закључити на основу чињенице да су земље чланице Пакта за стабилност Југоисточне Европе својевремено усвојиле текст споразума под радним називом *Споразум и план активности*

„Ми, чланови Пакта за стабилност Југоисточне Европе, на основу циљева утврђених на самиту у Сарајеву и на каснијим округлим столовима организованим у Женеви, Барију и Ослу, у августу 1999. године, потврђујемо да су корупција и друге противправне и криминалне активности веома штетне за стабилност свих демократских институција, да нарушавају владавину закона, крше основна права и слободе које су гарантоване Европском конвенцијом о људским правима и друге међународно признате стандарде, и да подривају веру и поверење грађана у поштеност и објективност државне администрације, да ремете пословну климу, неповољно утичу на домаће и стране инвестиције, представљају расипање економских средстава и отежавају економски развој. Слажемо се о неопходности борбе против превара и свих врста корупције на свим нивоима, укључујући и међународну димензију корупције, организовани криминал и прање новца. Потписаћемо, ратификовати и применити Конвенцију кривичног права Савета Европе о корупцији, Конвенцију грађанског права о корупцији и Конвенцију о прању новца, откривању, заплени и кон-

фисковању средстава стечених незаконитим поступцима. Применићемо двадесет водећих принципа за борбу против корупције, које је усвојио Министарски савет Савета Европе, и активно ћемо учествовати у групи земаља Савета Европе које се боре против корупције, GRECO. Применићемо четрдесет препорука Снага за предузимање финансијских акција против прања новца и активно ћемо учествовати у Надзорној комисији Савета Европе за оцену мера против прања новца. Постараћемо се да се корупција и прање новца прогласе кривичним делима у складу са европским стандардима. Законодавством треба да се јасно окарактерише и казни корупција у изабраним органима, државној администрацији, фирмама и уопште у друштву, жртвама корупције треба пружити одговарајућа правна средства, а закони против корупције треба да се спроводе ефективно²⁸.

Неопходност сарадње земаља југоисточне Европе у супротстављању прању новца и финансирању тероризма у почетку се првенствено огледала кроз аспекте ране детекције, сузбијања и превенције прања новца у банкама и у систему платног промета.

Континуирано супротстављање прању новца значајно је допринело онемогућавању на превентивној основи финансирања свих видова криминала, укључујући и финансирање тероризма. Први значајнији корак у заједничкој сарадњи земаља ове регије, којој је допринела и наша земља, био је састанак министара финансија, који је одржан 26. марта 2002. године у Београду. Том приликом је договорено формирање три заједничка тела: за сузбијање шверца, прања новца и финансијског криминала. Један од примера сарадње је и састанак који је одржан у Београду 9. априла 2003. године – VI самит шефова држава и влада процеса сарадње у југоисточној Европи. На крају самита о процесу сарадње у Југоисточној Европи (SEECF) шефови држава и влада девет земаља региона усвојили су заједничку декларацију, у којој пише да је циљ свих земаља региона да постану чланице Европске уније и да учествују у обликовању Европе. Лидери региона су се zaloжили за континуирану сарадњу, нарочито у борби против тероризма и организованог криминала.

Успостављање делотворног система мера

Услед наведеног, заузет је заједнички став да је ради предузимања континуираних и делотворних активности у борби против прања новца и финансирања тероризма неопходно, пре свега, успостављање делотворног система мера, али и идентификација учесника у тој борби. Као основне компоненте тако успостављеног система наводе се:

- адекватно законодавство,
- финансијска обавештајна служба,
- регулаторна тела и надзорни органи,
- међународна сарадња,
- механизми за откривање и процесуирање кривичних дела прања новца,
- финансирања тероризма.

²⁸ Споразум и план активности, Пакт за стабилност југоисточне Европе, Осло, август 1999, интернет страна: www.srbija.sr.gov.yu/video/antik-inic.doc, приступ: 07/10/2008.

Сходно међународним стандардима, успостављеним у оквиру одредаба међународних уговора и директива, и наша земља се определила за то да се на основу законских решења, односно одредаба које су из њих произишле, мора обезбедити криминализација прања новца и финансирања тероризма. Такође, усаглашено је и да се пропишу превентивне мере у приватном сектору и обезбеди ефикасан и свеобухватан систем привременог и трајног одузимања имовинске користи стечене на основу криминалних активности. Поред наведених, другим законима су уређене области као што су регистрација привредних друштава, регистар непокретности, банкарски систем, девизно пословање, платни промет, игре на срећу, превенција корупције и друге комплементарне области, а све да би се смањили потенцијални реални ризици од та два феномена.

У оквиру Националне стратегије банке и друге финансијске институције идентификоване су као најважнији извор информација о прању новца, финансирању тероризма и другим облицима финансијског криминала. При томе, велики значај је дат прикупљању и координисаној размени тих информација између надлежних државних органа, који чине круцијални елемент у борби против тих облика криминала. Због тога је Република Србија образовала специјализовани орган који се бави наведеним пословима – Управу за спречавање прања новца. Слични органи, који постоје у више од 100 других држава, називају се у међународним конвенцијама и другим међународним стандардима финансијско-обавештајна служба. Финансијско-обавештајна служба је „централна агенција надлежна за прикупљање и анализу података добијених од финансијских институција и прослеђивање другим надлежним органима података до којих је дошла“.²⁹ Посебан значај има и чланство Управе за спречавање прања новца у *EGMONT* групи, међународном удружењу финансијско-обавештајних служби посвећеном унапређивању њихове међусобне међународне сарадње. У међународној заједници, у пракси су се издиференцирала четири основна модела организовања финансијских-обавештајних служби: административни, полицијски, судско-тужилачки и мешовити модел. Република Србија се определила за прихватање и имплементацију административног модела. Као чланица тог удружења наша земља је прихватила и испуњавање обавезе да у току 2008. године донесе закон којим се уводе и уређују превентивне мере и међународна сарадња у области борбе против финансирања тероризма. У супротном, као санкција у случају да се не испуни та обавеза, било је могуће искључење из *EGMONT* групе.

Закључак

Након изучавања феномена прања новца и финансирања тероризма, намеће се закључак да је у пракси, захваљујући преовлађујућој бирократској самодовољности, углавном на нивоу међународне заједнице, у вези са имплементацијом стандарда и мера за спречавање прања новца и финансирања тероризма донекле промашена – поента. Наиме, неминовно се поставља питање зашто владе земаља не

²⁹ Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма, Службени гласник Републике Србије, бр. 89/08, Београд, 01/10/2008.

обезбеде већа средства својим криминалистичким, антитерористичким и пореским полицијама и правосудним органима која су неопходна за борбу против тероризма и криминалитета. Уместо тога, обавезују појединце и индустрију финансијских услуга, али и друге законске обвезнике, да ураде део посла који је у суштини њихов, а за који њихови запослени нису довољно обучени, ни адекватно опремљени и припремљени. Такође, поставља се и кључно питање да ли се таквим ставом и законодавно формалном поставком недвосмислено, мада увијено у законодавну и политичку форму, признало да су владине институције изгубиле ту важну битку, тј. да су свој терет пребациле на грађане и финансијски и друге секторе.

Истовремено, руководећи се моралним и етичким принципима, многи се оправдано питају да ли се на тај начин генерално подстиче свеопште денунцирање на основу сумње у етику, морал и професионализам разних стручних профила. У последње време нису ретка питања, али ни озбиљни протести, у вези са ограничавањем људских права и слобода које је произишло из испуњавања обавеза наметнутих националним законодавствима којима се регулише та материја. Такође, неумитно се намеће закључак да данашње економије егзистирају у свету без морала. Њихови планери и носиоци мирне савести доводе трговину људима у исту раван профитабилности са кријумчарењем оружја, наркотика или дијаманата.

Ако се узму у обзир значај наведених проблема и постојеће стање, произлази да су владе западних земаља и њихове обавештајне службе доста пасивно посматрале како су криминалне и терористичке групе шириле своја изворишта моћи. Земље у Јужној Америци, Африци и Азији доживеле су потпуни колапс, остављајући мафији и терористима да одговоре на разумљиво питање о томе где ће усмерити своју пажњу и активност. Несумњиво, део пажње међународне и локалних заједница требало би што пре усмерити у правцу лабаво регулисаног света офшор-бизниса, који заслужује много већу пажњу.

Из предложеног се јасно намеће закључак да ће у вези с разматраним проблемом суштинску промену донети људи и њихов систем вредности, а не искључиво системи или закони који се строго бирократски примењују. Ако заиста постоји жеља да се ефикасно и трајно, у значајном и прихватљивом обиму, одстрани прљави новац, првенствено из сектора финансијских услуга, многих инволвираних професија и других области привредног живота и друштвене надградње, односно да се предуги финансирање тероризма по том основу, мора се схватити да је потребно да се испуне многи предуслови.

Мора постојати свест о томе да није довољно само да се на локалном и глобалном нивоу осмисле и, под претњом законских санкција, имплементирају у финансијске и друге секторе међународни стандарди и правне регулативе у вези са спречавањем прања новца и финансирања тероризма. Напротив, уз сву добру вољу, квалитетну регулативу, савремене стандарде и технике, на том плану најпотребнији су људи који ће борбу против тих пошаста савременог друштва и човечанства сматрати лично својом како моралном, тако и грађанском обавезом. Они се у овом контексту не могу посматрати искључиво као појединце, већ као припадници пословних целина, односно друштвених заједница у којима те целине обављају своје пословање.

Уколико основне вредности тог вида борбе појединци – као јединке и, истовремено, као део друштвене заједнице – не би прихватили као своје, имплементација међународних и локалних норми сигурно би се могла технички спровести, и то на основу ауторитета друштва, али и на основу претње санкцијама. Међутим, тако спроведена имплементација не би имала основну вредност: вољни елемент код оних који су званично задужени да је спроводе.

Литература

1. William, C., Allen: *Statement by the Bahamas to the OECD Forum on Harmful Tax Practices*, Paris, August 30 1999.
2. Пастрана, А.: „У банкама 500 милијарди долара од трговине наркотицима“, *Банкар*, бр. 7–8, Београд, јул – август 2007.
3. www.emg.rs/zines/bankar/447.html, приступљено: 17/06/2008.
4. Mills, A.: *Essential Strategies for Financial Services Compliance*, John Wiley & Sons, West Sussex, England, 2008.
5. Патен, К.: *Стратегија Европске уније на Балкану*, Међународна кризна група, Брисел, јул 2001. године, www.b92news.com/doc/s01_338.sr.doc, приступ: 20/07/2002.
6. Симеуновић, Д.: *Теорија политике*, I део, „Наука и друштво“, Београд, 2002.
7. Симеуновић, Д.: *Политичко насиље*, НИРО „Радничка штампа“, Београд, 1989.
8. Симеуновић, Д.: „Општа проблематика прања новца (упоредна искуства)“, рад са конференције на тему *Финансијски деликти и актуелна питања организације и рада финансијске полиције*, Будва, 1995.
9. Веселинов, Д.: *Политичка економија*, Факултет политичких наука, „Чигоја штампа“, Београд, 2008.
10. Игњатовић, Ђ.: *Организовани криминалитет – други део*, Полицијска академија, Београд, 1998.
11. Игњатовић, Ђ.: *Криминологија*, „Службени гласник“, Београд, 2006.
12. Graham, T., Bell, E., Elliot, N.: *Money Laundering*, Butterworth - Heinemann, London, March 2003.
13. Хрустић, Х.: *Облици пословања у земљама пореског раја*, Право и привреда, Удружење правника у привреди Србије, „Досије“, Београд, 2008.
14. Madinger, J.: *Money Laundering: A Guide for Criminal Investigators*, CRC Press, Florida U.S., 2006.
15. Nestmann, M.: When is Tax Competition Harmful? A-Letter, *The Societ*, Vol. 1, No. 8, December 3.1999., Washington: United Nations, Financial Havens, Banking
16. Secrecy and Money Laundering, Bureau for International Narcotics Control Strategy Report, Washington, D.C., 1999.
17. Bazley, S., Foster, C.: *Money Laundering: Business Compliance*, Butterworth-Heinemann, Croydon UK, July 2004.

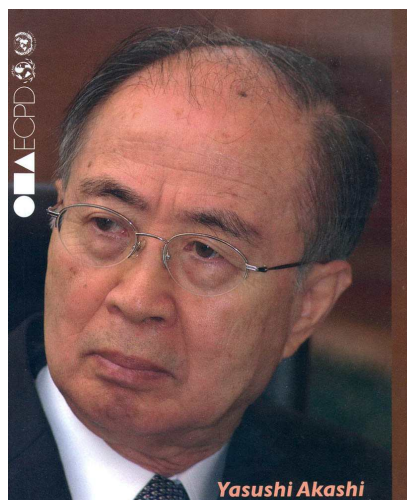
18. Gough, T.: *Anti Money Laundering: A Guide for Financial Services Firms*, Risk Books, London, November 2005.
19. Керстен, У.: „Међународни тероризам, допринос полиције у сузбијању глобалног феномена“, *Погледи*, 2/2003, Полицијска академија, Београд, 2003.
20. Muller, H., W., Kalin, H. C., Goldsworth, G., J.: *Anti-Money Laundering: International Law and Practice*, John Wiley & Sons, West Sussex, England, 2007.
21. OECD, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, Paris, 1998.
22. United Nations, *Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering*, 1998.
23. Financial Stability Forum, *Report of The Working Group on Offshore Centres*, 5. April 2000.
24. Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF, *Report on Money Laundering Typologies*, Paris 2002.
25. U.S. Department of Treasury, *Financial Crimes Enforcement Network*, FinCEN Advisory, Washington, July 14. 2000.
26. Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 89/08, од 1. октобра. 2008.

ПРИКАЗ КЊИГЕ ЈАСУШИ АКАШИЈА „У ДОЛИНИ ИЗМЕЂУ РАТА И МИРА – ЛИЧНОСТИ С КОЈИМА САМ СЕ СУОЧИО“

Тодор Мирковић

Јасуши Акаши (*Yasushi Akashi*), истакнути јапански дипломата, био је претежно у служби Уједињених нација (пored осталог, био је заменик генералног секретара УН за питање људских права нешто дуже од две године – од септембра 1993. до октобра 1995). На дужност представника генералног секретара УН за бившу Југославију дошао је непосредно са положаја шефа Велике мултидимензионалне прелазне управе УН у Камбоџи (*UNTRAC*). У том својству био је непосредно потчињен генералном секретару УН Бутросу Бутросу Галију (*Boutros Boutros Ghaly*), а њему је био потчињен командант Заштитних снага у бившој Југославији (*UN Protection Force, UNPROFOR*), које су могле да буду ангажоване у војним операцијама само по одобрењу представника генералног секретара УН, односно уз сагласност Савета безбедности Уједињених нација.

Из поднаслова наведене књиге види се да је ауторово тежиште на запажањима о личностима с којима се сретао, разговарао и преговарао током обављања те деликатне дужности. То су, пре свега, актери југословенске драме – Слободан Милошевић, Фрањо Туђман, Алија Изетбеговић, Радован Караџић и Ратко Младић. Аутор, међутим, износи своја запажања и о старешинама Заштитних снага УН, ставове генералног секретара и Савета безбедности УН и Савета НАТО-а, али и Владе САД и неких европских земаља – Велике Британије и Француске, о питањима везаним за ситуације у ратом захваћеном подручју и о сукобљеним странама, нарочито о ангажовању ваздухопловних снага НАТО-а против „војске босанских Срба“ (Војска Републике Српске). Приказ задатака Заштитних снага УН и начина њиховог извршавања, као и ангажовање ваздухопловних снага НАТО-а према босанско-херцеговачком ратишту, такође заслужује одређену пажњу.



In the Valley between War and Peace
– Personalities I Met

Yasushi Akashi: *In the Valley between War and Peace – Personalities I Met*, Европски центар за мир и развој, Београд, 2011.

Југословенски национализам и њихови актери

Током двогодишњег службовања на територији бивше Југославије (у Хрватској и Босни и Херцеговини, са седиштем у Загребу) аутор се, како наводи, састајао и преговарао са главним националистичким вођама. „Били су то задрти националисти који су свом својом снагом тежили остваривању својих циљева, без обзира на последице“, каже Акаши. Он их разврстава у три групе (три типа): емотивне националисте (Радован Караџић и Ратко Младић), опортунистичке националисте (Слободан Милошевић) и политичке националисте (Фрањо Туђман и Алија Изетбеговић). О сваком од њих наводи и извесна запажања и оцене.

Радована Караџића је за две године службовања у својству генералног секретара УН за бившу Југославију Јасуши Акаши срео, и разговарао са њим, више од двадесет пута, претежно у Караџићевој резиденцији на Палама. На почетку (у првим сусретима) Караџић је, каже Акаши, говорио течним енглеским језиком, али је од краја 1994. године прешао на српски, уз консекутивно превођење. Ставови које је заступао, током времена и у периоду неповољних догађања, све више су попримали националистички призив и више су личили на једнострано монологу него на искрени дијалог у смислу „узми и дај“. Такође, мењао се карактер његових „монолога“, који су постајали чвршћи и губили флексибилност из ранијег периода. Кад су сукоби интензивирани а ситуација постала неповољнија за снаге босанских Срба, његови ставови су постајали догматичнији, а смисао за хумор му је бледео.

Говорило се да је пре рата имао велики број познаника међу муслиманима, али временом – како се ситуација погоршавала, почео је отворено да испољава мржњу према босанским муслиманима. Сматрао је да је за будућност Босне најбоље да буде национално подељена. У вези с тим, цитирао је америчког песника Фроста, који каже да је „ограда та која чини добре суседе“, чиме је посредно изразио своје гледиште да мир међу различитим нацијама може бити осигуран њиховим одвајањем, уместо животом у једној друштвеној заједници.

Ратко Младић је имао велики ауторитет као војник и као командант. Уживао је велико поверење војника снага босанских Срба а поштовала га је и огромна већина српског народа. Из његових говора, каже Акаши, човек је могао осетити његову неограничену љубав према Србима. Из смрти једног војника произилазила је неограничена туга у њему. „У једној инспекцији запазили смо да је он пребројавао мртве као да су још живи. Међутим, његово дубоко саосећање према Србима изгледа није испољавао и према људима других нација исте државе“, каже Акаши.

Генерал Младић је жестоко бранио своје ставове, понашајући се понекад као „љута звер“. Ствари и догађаје посматрао је углавном с војничког гледишта и није се обзирао на друге аспекте. Као војник и командант био је искрен човек, а у животу – прилично трагична личност. Као дете изгубио је родитеље, а касније и кћер, која се заљубила у муслимана и због очевог противљења тој вези, наводно, извршила самоубиство.

Радован Караџић и Ратко Младић, емотивни националисти, били су уверени да су у праву за оно што раде, каже Акаши. Готово редовно су одбијали упозорења која су долазила од Савета безбедности УН и претње да ће снаге босанских Срба бити изложене ударима из ваздуха уколико не поступе по захтевима у резолуцијама које је доносио Савет. Године 1994/95. имали су под својом контролом педесет одсто територије Босне и Херцеговине, али су тежили освајању нових територија, због чега су трпели тешке последице.

Слободан Милошевић је, према аутору, био ауторитативан политичар, који се жестоко борио и побеђивао на унутрашњем плану. Он је представљао оваплоћење старог комунистичког вође. Сам је доносио одлуке о безбројним тешким питањима. На више од десет састанака у својој београдској резиденцији или у вилама ретко је имао неког уз себе. У најбољем случају, то је био његов шеф кабинета или министар спољних послова, али и тада је само он говорио, други ретко. Током разговора ретко је ко правео белешке.

Јасуши Акаши каже да је Милошевић располагао мноштвом информација, али проблем је био у томе што их је уклапао у своје предрасуде или их је погрешно користио. Оцене о другим људима редовно су му биле погрешне или искривљене. Био је дубоко уверен да је правда на његовој страни и да је у стању да савлада своје ривале. Његов говор на Газиместану 1989. године био је велики заокрет у његовом политичком животу – трансформисао га је од једног значајнијег бирократског апаратчика у пасионираног националисту, који је мудро манипулисао осећањима Срба. Изгледа, међутим, да је свој национализам више користио за узурпирање власти него што је то било његово унутрашње убеђење.

Милошевић се није одликовао мудрошћу у избору сарадника и послушника. Подржавао је Милана Мартића, који се понашао као неки средњовековни српски феудални лорд. Мартић је био наглашено сујетан, гладан моћи и потпуно немоћан да сагледа ствари из шире перспективе. Био је потпуно неспособан да руководи једном друштвеном заједницом у савременом добу.

Увек корак испред својих противника, Милошевић је успевао да створи повољан утисак код спољних саговорника. Лорд Дејвид Овен (*David Owen*) и Торвалд Столтенберг (*Torvald Stoltenberg*) веома много су га ценили. Очекивали су много од њега, од човека који је, према њиховим схватањима, имао јасан и оштар аналитички смисао. Ричард Холбрук (*Richard Holbrooke*) такође је имао високо мишљење о Милошевићу. Проблем је, међутим, било то што је тај бриљантан човек био добар тактичар, којем је недостајала стратегијска визија и реална широка перспектива погледа. Његов пад у крајњу самообману била је велика трагедија и за њега и за српски народ“, каже Ј. Акаши.

Фрањо Туђман, бивши официр, остављао је неотесан (*boorish*) утисак на оне с којима се сретао. Мада је већ био председник једне земље, често је показивао своју стидљивост. Он није био ништа мање хрватски националиста него што је Слободан Милошевић био српски. По стратегијској ширини, елоквенцији и убедљивости, Туђман је био далеко иза Милошевића. Међутим, код њега је постојала импресивна сталност у некомпромисној посвећености постизању политичког циља којем је тежио: национализам или нацио-

нална независност били су једина његова мисао, и у стремљењу к том циљу није се обзирао на хуманост и људска права или на међународно право.

За разлику од Милошевића, који је веровао само себи, Туђман је осећао потребу да има сараднике. Тако је Хрвоја Шаринића, искусног политичара и дипломату, задужио да води дипломатске разговоре, а Гојка Шушка, бившег хрватског бизнисмена у Канади, поставио је за министра одбране, користећи његове везе и за набавку наоружања и војне опреме. Туђман је добио илегалну војну помоћ од САД, које су одлучиле „да подрже Туђмана против Милошевићеве Србије“, каже Ј. Акаши.

Туђман, којем је недостајао деликатан патос, није скривао свој хрватски национализам: није се устручавао да наноси увреда припадницима других нација. Кад год је говорио о босанској влади (Влади у Сарајеву), говорио је „они муслимани“, испољавајући извесну дозу омаловажавања. Чим је постао председник, почео је да избацује Србе из државних установа и да, уместо њих, поставља Хрвате. „Да је био паметнији и толерантнији према националностима, вероватно би Срби у Хрватској реаговали на другачији начин“, сматра аутор.

Политику босанске владе, према аутору, у суштини, водили су потпредседник Ејуп Ганић и председник Владе Харис Силајџић а Алија Изетбеговић их је подржавао. На бројним састанцима и током преговора слушао их је и често само климао главом. Иначе, сви тројица су били оштри критичари Уједињених нација и ставова представника генералног секретара УН у бившој Југославији.

Алија Изетбеговић је био други велики политички националиста на Балкану. Није одавао утисак снажног и енергичног политичара и у сусретима с другима имао је обичај да понавља своје речи. Говорио је тихо, као да није био довољно сигуран у оно што говори и заступа. Често је био нечујан, па га саговорник није могао чути уколико није имао оштар слух. Међутим, насупрот прилично нежном изгледу, Алија Изетбеговић је испољавао одлучност у постизању жељеног циља. На том плану веома вешто је маневрисао, поред осталог, ангажујући политичке ветеране Ганића и Силајџића и остављајући њима да се међусобно надмећу у постизању његовог циља. У преговорима са представницима УН увек је био са једним од њих, готово никад са обојицом.

Изетбеговић је одбио захтев аутора да прихвати заједничку изјаву о случају *Маркале*. Наиме, 5. фебруара 1994, рано поподне, у центру Сарајева, на отвореној тржници, експлодирала је бомба. Том приликом је, како наводи аутор, погинуло 68 и рањено око 200 цивила. Сутрадан, рано ујутро, Ј. Акаши је посетио место догађаја у пратњи команданта Заштитних снага у бившој Југославији генералом Жан-Пјером Котом (*Jean Pierre Cot*). Том приликом је сачињен извештај за Савет безбедности Уједињених нација. Представници УН, заједно са градоначелником Сарајева, посетили су Алију Изетбеговића и Хариса Силајџића, који су за догађај окривили снаге босанских Срба. Затим су представници УН посетили Радована Караџића и генерала Гвера. Караџић је оштро негирао одговорност снага босанских Срба и одбијао је захтев да се оружје снага босанских Срба стави под контролу Заштитних снага УН. Међутим, после петочасовне дискусије, усаглашен је нацрт заједничке изјаве и постигнут договор о обустављању ватре.

После разговора са Караџићем, представници УН поновно су посетили Алију Изетбеговића и тражили да прихвати заједничку изјаву, што је он и том приликом одбио. Питање *случаја Маркале*, према Ј. Акашију, и даље је отворено, тј. није утврђено са које стране и из чијег оружја је изазвана наведена експлозија.

Политика Алије Изетбеговића била је усмерена ка једном једином циљу – успостављању државе исламског народа на тлу Балкана. За разлику од Ејупа Ганића и Хариса Силајџића, који су се надметали у саопштавању својих ставова, Алија Изетбеговић је деловао притајено, никад провокативно. Настојао је да задржи достојанствен став као вођа једне новопрокламоване државе. У суштини, Алија Изетбеговић је био поштен (*honest*) човек, сматра аутор. Насупрот њему, који је деловао смирене и повучено, његови главни саветници – Ејуп Ганић и Харис Силајџић, били су елоквентни и самоуверени. Обојица су били веома вешти у обраћању америчким и европским медијима. Настојали су да своју војну инфериорност надокнаде добијањем медијске и званичне подршке САД и водећих европских држава, у чему су имали завидан успех.

Представници УН који су преговарали о прекиду ватре, надгледали спровођење договореног и радили на доношењу мира у региону делили су мишљење да се није могло лако утврдити шта је чињено добро, а шта лоше, нарочито када је реч у понашању снага босанских Срба, Хрвата и Владе у Сарајеву. Што се хрватских снага тиче, каже аутор, њихово разарање древног града Мостара, уз коришћење надмоћности у наоружању, било је изван неопходне самоодбране и представљало је криминални акт с предумишљајем. Безосећајно рушење минарета дивних средњовековних муслиманских џамија није било ништа друго него бесмислен акт разарања. Многи католички свештеници, каже се, подржавали су таква недела.

Команданти Здружених снага у БиХ, белгијски генерал Франсис Брикмон (*Francis Briquemont*) и канадски генерал Луис Мекензи (*Lewis MacKenzie*), били су сведоци да су команданти муслиманских снага постављали топове, минобацаче и тенкове близу болница, школа и објеката снага УН ради извођења артиљеријских напада на положаје босанских Срба. На тај начин желели су да изазову противника да узврати контраударима по тим објектима како би привукли пажњу светског јавног мњења због нехумане природе свог непријатеља, каже аутор.

Заштитне снаге Уједињених нација и ангажовање ваздухопловних снага НАТО-а према босанско-херцеговачком ратишту

Заштитне (или „мировне“) снаге УН за бившу Југославију организоване су Резолуцијом Савета безбедности УН 743 од 21. фебруара 1992. са задатком да контролишу примирје и процес разоружања у три „заштитне зо-

не“ (*Protection areas*) на територији Републике Хрватске: Книнској крајини и Источној и Западна Славонија. Пошто се сукоб ширио и на територију Босне и Херцеговине, надлежности тих снага пренете су и на ту територију. Упоредо са добијањем нових задатака на проширеној територији те снаге су јачале, тако да су на врхунцу свог ангажовања, крајем 1994. године, имале око 44.000 људи, од тога: 38.000 војника и старешина, 800 цивилних полицајаца, 2.000 цивила из служби оружаних снага и око 2.600 ангажованог локалног особља. Сједињене Америчке Државе нису имале свој контингент у саставу тих снага, али су њихове ваздухопловне снаге учествовале у бомбардовању положаја снага босанских Срба.

На почетку, задатак Заштитних снага УН у Босни и Херцеговини била је заштита аеродрома Сарајево и обезбеђење допремања хуманитарне помоћи угроженом становништву. Међутим, како се сукоб интензивирао и ширио, тако су се присуство и ангажовање Заштитних снага УН повећавали и постајали комплекснији. Нарочито комплексно било је ангажовање тих снага у „контроли“ тзв. зона безбедности (*Safe areas*), успостављених око шест градова на територији БиХ. Наиме, у априлу 1993. командант Заштитних снага УН у БиХ, француски генерал Филип Морион (*Philippe Morion*), нашао се у вртлогу Сребренице из којег није могао да нађе излаз. После тога, Савет безбедности УН усвојио је концепт „зона безбедности“, прво за Сребреницу, а затим и за још пет градова: Сарајево, Бихаћ, Тузлу, Горажде и Жењу. Према одлуци Савета безбедности УН (Резолуција бр. 836), из тих зона требало је да се повуку све војне формације – и српске и муслиманске, а Заштитним снагама УН дозвољено је ангажовање против било којих снага које угрожавају те зоне дејствима споља или изнутра.

Међутим, каже аутор, тај концепт, чије је увођење иницирао Међународни комитет Црвеног крста, био је од самог почетка осуђен на неуспех, пре свега зато што због јачине и организације Заштитне снаге нису биле способне да обаве тако сложен задатак. Осим тога, сукобљене стране нису желеле да поступе према захтеву Савета безбедности. Оружане снаге Владе у Сарајеву, на пример, наставиле су да користе те зоне („енклаве“) за одмор, реорганизовање, допремање и извођење напада против снага босанских Срба.

Највећи проблем настао је када су УН одобриле да НАТО прибегне ваздушним ударима. Одобрено је, у основи, да те снаге изводе две врсте ваздушних удара. Једни су били дефанзивни и ограниченог карактера, усмерени на уништење и/или неутралисање само оних оружја којима се нападају положаји Заштитних снага УН или несумњиво угрожава живот њихових припадника. Такви удари означени су као „непосредна ваздушна подршка“ (*close air support*). Пре извођења, УН брижљиво су проучавале сваку ситуацију преко својих посматрача на копну и из ваздушног простора. Када су настајале ситуације у којима је било готово неизбежно ангажовање ваздухопловних снага НАТО-а, на предлог представника генералног секретара УН за бившу Југославију, УН постављале су захтев НАТО-у за предузимање таквих удара. Такав захтев аутор је, како наводи, поставио петнаест или шеснаест пута.

Другу врсту чинили су ваздушни удари „пуног обима“ (*full-fledge strikes*), који су предузимани ради сламања војне моћи стране која покушава да освоји нове територије и не поштује захтеве Савета безбедности. Са таквим ситуацијама представник генералног секретара УН суочавао се углавном у преговорима са руководством босанских Срба. Тако су односи УН са Србима постали веома осетљиви када су њихове снаге контролисале приближно седамдесет одсто читаве територије Босне и Херцеговине и покушавале да и даље освајају. Представници УН настојали су да буду веома опрезни када је било у питању постављања захтева за ангажовање ваздухопловних снага НАТО-а у наношењу ваздушних удара „пуног обима“, тако да су такви удари предузети свега два пута током ауторовог службовања у наведеном својству. Једанпут је то било на његов захтев, у мају 1995, и једанпут (август/септембар исте године) на захтев команданта снага УН, француског генерала Бернара Жанвијеа (*Bernard Janvier*), пошто су те снаге већ биле трансформисане и пренете у надлежност Савета, односно Команде НАТО-а у Европи.

Ембарго и његова одрживост

Сједињене Америчке Државе су сматрале да је ембарго који су УН наметнуле на увоз оружја свим ентитетима бивше Југославије деловао против војно инфериорних Хрвата и Босанаца (муслимани). Због тога је Вашингтон инсистирао на девизи „подигни и удари“, тј. укини ембарго и удари по супериорним босанским Србима. Британци и Французи, међутим, били су против тога јер су се прибојавали да би се због укидања ембарга сукоби могли интензивирати и прошири и на друге просторе.

Мада се ембарго на увоз оружја односио и на Хрватску, ипак је дипломатски кор у Загребу често запажао да неки чудно велики авиони слећу на загребачки аеродром. Претпостављало се да ти авиони носе забрањено оружје из разних земаља и организација на захтев и за потребе хрватске владе. Говорило се, такође, да је та „роба“ већином била намењена Влади у Сарајеву. Тако су на почетку сукоба српске снаге имале изразиту надмоћност у сукобу који је вођен на територији бивше Југославије. Међутим, као резултат активне војне помоћи из САД, Немачке и исламских земаља хрватским и босанским (муслиманске) снагама, укупна равнотежа снага драстично је измењена у корист Хрвата и Босанаца на штету Срба, каже аутор.

Снажан утицај мас-медија

Штампа и друга средства јавног информисања западних земаља извршили су снажан утицај на односе главних утицајних чинилаца (САД, НАТО) према учесницима у сукобу. Томе су значајно допринеле владе у Загребу и Сарајеву које су уложиле велика средства и огромне напоре у придобија-

ње америчке јавности за своје циљеве. Фирме за односе са јавношћу ангажоване за промовисање Хрватске и циљева председника Туђмана, као *Rudder and Finn, Inc.*, утицале су агресивно и веома успешно на Конгрес и медије САД, а тиме и на америчку администрацију. Такође, Ејуп Ганић и Харис Силајџић успели су да мобилишу америчке агенте за односе са јавношћу у властиту корист и да придобију симпатије америчке јавности за муслимане и, истовремено, продубе антагонизам према Србима.

Не може да се не види, каже аутор, да су лидери босанских Срба поставили основе за негативан публицитет који је дат њиховим акцијама, које су биле грубе и нехумане. Још 1992. године, у Великој Британији нашироко су лансиране вести о српским „концентрационим логорима“, масовном силовању и другом. Тако се може рећи да британска и америчка јавност није била наклоњена босанској (муслиманској) влади само због вештог манипулисања њихових дипломата и деловања њихових лобија у САД него и због тешких злочина које су спроводиле снаге босанских Срба, нарочито због „етничког чишћења“ које су спроводиле њихове трупе, милиција и криминалци на почетку рата. Мора се признати да су и муслиманске и хрватске снаге чиниле злочине, али њихова злодела су ретко приказивана у медијима западних земаља, каже аутор.

Остала запажања и оцене аутора

Савет безбедности УН и, пре свега, генерални секретар УН Бутрос Бутрос Гали истрајавали су у настојању да буду неутрални и непристрасни према странама у сукобу на територији бивше Југославије, а њихову политику и ставове следио је и аутор у својству представника генералног секретара УН за бившу Југославију. Бутрос Бутрос Гали, каже аутор, није мењао своје ставове чак ни када је његова земља, Египат, била главни заговорник признања Владе у Сарајеву на Конференцији исламских земаља. Критикован је у Турској, а у главном граду Малезије, Куал Лумпуру, против њега је протествовало око 40.000 људи.

Односи између Бутроса Галија и САД систематски су погоршавани управо због разлика у ставовима о оружаним сукобима у бившој Југославији. Његову кандидатуру за други мандат подржало је четрнаест чланова Савета безбедности – само су САД ставиле вето. У позадини те конфронтације био је снажан антагонизам између Мадлен Олбрајт, амбасадорке САД у УН, и генералног секретара УН Галија. Тај антагонизам је све више излазио у јавност, каже аутор.

Сједињене Америчке Државе систематски су инсистирале на кажњавању босанских Срба ваздушним ударима, што је код влада неких европских земаља (Велика Британија и Француска) изазивало нелагоду. У јулу 1994. секретар за одбрану САД Вилијам Пери (*William Perry*) боравио је у Загребу и том приликом је усаглашена заједничка изјава за јавност, према којој је употреба ваздухопловних снага требало да буде „снажна“ (*robust*), али

да се ангажовање изводи „обазриво“ (*prudently*). Међутим, када се Пери вратио у САД, из контекста те изјаве избачена је реч „обазриво“, а остала је само реч „снажно“, тј. робусно.

Аутор је посветио доста пажње америчком адмиралу Бурди (*Jeremy Michael Boorda*), команданту Јужне команде НАТО-а, чија је Команда руководила операцијама ваздушних удара против снага босанских Срба. Бурда је, каже аутор, правио војне планове узимајући у обзир не само војну ситуацију него и психолошку димензију војних сукоба. На једној заједничкој конференцији за штампу, адмирал Бурда је рекао: „Ако се ваздухопловне снаге НАТО употребе, по захтеву УН, у подручју Сарајева, оне ће бити непристрасно употребљене против свих кршитеља обуставе ватре“. То становиште, каже аутор, значило је задржавање непристрасности у односу на све стране у сукобу, што је било у потпуној супротности са ставовима Савета НАТО-а, чији су циљеви дејства биле једино снаге босанских Срба. Два месеца после кризе око Сарајева, Бурда – једини адмирал тог ранга и положаја у РМ САД без Војнопоморске академије – постављен је на положај шефа за поморске операције (ранг начелника генералштаба вида), да би 16. маја 1996. у својој канцеларији извршио самоубиство. Према званичном саопштењу, није био задовољан одликовањем добијеним за заслуге у Вијетнамском рату, што је, сматра аутор, мало вероватно.

Пре преузимања дужности копредседника Међународне комисије за бившу Југославију лорд Овен је био прилично ратоборан. Заступао је став о потреби оштрог бомбардовања положаја снага босанских Срба. Временом, међутим, због непосредног увида у ситуацију и на инсистирање британског министра спољних послова Мејџора, заузео је нешто обазривији став. Схватио је да је стварност много сложенија него што је мислио. „Сукоб у бившој Југославији показао се њему и многим другима у Великој Британији и Француској као суштински грађански рат, а не рат агресије од стране Србије“, каже аутор.

Разлике у погледима на употребу ваздухопловних снага НАТО-а, али и у вези с линијом командовања, постојале су и између команданата Здружених снага УН, а било их је и између њих и представника генералног секретара УН за бившу Југославију. Француски генерал Жан-Пјер Кот, који је дошао на дужност команданта Заштитних снага, на пример, није схватио да треба да делује по команди Савета безбедности и генералног секретара УН. Наиме, више је волео да делује самостално, према војним начелима командовања, него да покуша да схвати компликовану ситуацију у коју су уплетени цивили и политички чиниоци. Зато је покушао да заобиђе цивиле који су били изнад њега и да захтев за употребу ваздухопловних снага НАТО-а Уједињеним нацијама постави директно он, а не представник генералног секретара УН. Тако је Бутрос Гали затражио да он буде повучен, што је и учињено. Уместо њега, дошао је француски генерал Бертран д'Лапресл (*Bertrand de Lapresle*), који је приликом заједничке посете Бриселу објаснио Војном комитету НАТО-а разлику између „културе“ УН и „културе“ командовања и руковођења у том савезу.

У априлу 1995. командант Заштитних снага УН у БиХ постао је британски генерал Руперт Смит (*Rupert Smith*), уместо британског генерала Мајкла Роуза (*Michael Rose*). Одмах после преузимања дужности, генерал Смит је схватио да нема другог начина него да се интензивира употреба војне силе против снага босанских Срба. Такав његов став није био у сагласности са ставовима команданта целокупних Заштитних снага УН, француског генерала Лапресла, и са ставовима аутора, који су настојали да буду „суздржани“ и непристрасни.

Запажања и оцене аутора о питањима која су разматрана у књизи *У долини између рата и мира* одликују се објективношћу и непристрасношћу. Непристрасност је, каже аутор, била водећи принцип генералног секретара и Савета безбедности УН и његова лично. Управо по томе се ова књига разликује од многих других књига и брошура које су написали непосредни учесници у том рату или посматрачи збивања на западном делу територије бивше Југославије у првој половини деведесетих година прошлог века. Она заслужују пажњу читалаца *Војног дела* ради стицања дубљих сазнања о карактеру тог рата, његовим главним актерима (унутрашњим и спољним), вештини договарања и споразумевања, и другом.

S U M M A R I E S

International Law and Cyber Warfare

Dragan D. Mladenović, Mirjana S. Drakulić and Danko M. Jovanović

Cyber security is a novel and specific area of national and international security in the 21st century. Its most important aspect is cyber warfare, which means the use of information, information systems, networks and cyber space for the purpose of offensive and defensive operations at the international level.

Worldwide, broad debates are held at the state, interstate and global levels, resulting in adoption of national strategies, military doctrines and cyber warfare capacities. Even though the principles of the Law of Armed Conflict are universally applicable to all types of conflicts, the complex nature of cyber warfare nevertheless requires original solutions that might be derived from the former practice by careful selection and analogy.

In the Republic of Serbia so far no national debate on cyber warfare has been held for the purpose of determining its nature and relationship to the international law, as well as of defining a national strategy. Cyber warfare provides the opportunity for small and medium-sized states to achieve asymmetric advantages over their competitors, including even the great powers. The development of capacities and a cyber warfare doctrine may be a method of choice that would enable a state to achieve a technological leap, skipping an entire generation. The basic requirement for achieving this is not significant material funds, but knowledge, where the starting condition is the alignment of the state's conduct in the world arena with the international law.

The goal of this paper is to determine the nature of cyber warfare from technological, political and legal perspective. The paper deals with the specifics and characteristics of cyber warfare, the analysis of when a cyber attack becomes an act of armed aggression, and the possibility of determining the state responsibility for its initiation. Finally, based on the previous analysis, a proposal for a formulation of all-encompassing principles for defining the strategy stemming from national interests and international law is given.

Key words: cyber warfare, cyber war, cyber attack, cyber space, computer network warfare, international law, law of armed conflict, humanitarian law

Truths and Fallacies about the Attitude of the International Monetary Fund towards Underdeveloped Countries

Vesna Petrović, Ana Anufrijev and Dragana Petrović

In numerous comments, both in our country and in other under-developed countries, one comes across tentative information on the attitude of the International Monetary Fund (IMF) to underdeveloped countries. Criticism against the Fund comes also from developed countries, which have lately been affected by the financial crisis. The complaints most often refer to the manner of decision making and the loan approval conditions. This is a policy of lower or higher conditionality, which is not implemented ad hoc, but according to jointly adopted principles, applicable to all member states. The scope of the conditionality depends

on the capacity of the country applying for a loan to timely meet its loan service obligations. This approach has been confirmed also by the Fund's attitude towards Greece after its most recent financial collapse. Namely, the Fund recommends (to the loan applicant country) the measures for overcoming the debt crisis and for improving the possibility of paying back the requested loan. If the loans for financing any form of consumption are not approved according to the principle of the creditors' moral responsibility, i.e. without conditionality, the same approach has to be also taken regarding the IMF credit support. The Fund's credit potential, i.e. the quotas of member states, could not be preserved without this.

The Fund applies the policy of cautious approval of loans to insolvent countries, without any discrimination of a particular country or a group of countries. The scope and severity of conditional loan approval by the Fund may be associated with the member state's external solvency rating, not to its ideological determination or to its coming from either East, West, or alike. The European Union holds the same attitude towards the member states, to which it applies financial sanctions due to debt crisis and public deficit. A country's agreement with IMF upon a loan approval is a specific confirmation of its creditworthiness. The country that does not reach an agreement with the Fund on a financial support program cannot count on an access to other international creditors and markets. A negative response by IMF, or even just a delay in approving a loan to a country, may indicate to foreign creditors and investors the seriousness of economic situation of the Fund's member country. It is a sufficient signal not only for restraining from further investments into such a country but also for withdrawing the former investments, which may have a decisive effect on its economic and overall stability and security.

Fallacies about the attitude towards underdeveloped countries (including our country) cannot be overcome without getting familiar with the circumstances under which IMF was created, the objectives of its foundation, sources of its credit potential, the manner of decision making, and the Fund's crediting conditions.

Key words: international monetary system, International Monetary Fund, member state, gold, dollar, special drawing rights, stand-by arrangement, quotas, review of quotas, conditional loan approval, letter of intent

Case of Somalia Piracy

Slobodan M. Radojević

The crisis in Somalia has caused an emergence of piracy at sea in the Gulf of Aden and the Western Indian Ocean. Somali pirates have become a threat to economic security, because almost 30 percent of world oil and 20 percent of global trade pass through the Gulf of Aden. That is why international organizations, institutions, military alliances and states have joined to solve the problem of piracy in this part of the world, acting in accordance with the international law and UN Security Council resolutions. The European Union will demonstrate the application of a comprehensive approach to solving the problem of piracy at sea and the crisis in Somalia through conducting a naval operation EU NAVFOR Atalanta and an EUTM operation for training the Somali security forces under the Common Security and Defense Policy. The paper discusses approaches to solving the problem of piracy in the Gulf of Aden and the crisis in Somalia. Also, the paper points to the complexity of the crisis in Somalia and to the correctness of principles that are applied to solving the problem of piracy at sea.

Keywords: Somalia, piracy at sea, Gulf of Aden, European Union comprehensive approach, Common Security and Defense Policy - CSDP, EU NAVFOR Atalanta, EUTM

Incident Command System in the United States of America

Dragan Mlađan, Vladimir Cvetković and Miloš Veličković

The contemporary world is characterized by a great number of various emergency situations from traffic accidents to major-scale disasters, and in their relief there often exists a need for cooperation and coordinated efforts of several emergency departments. The Incident Command System (ICS) in the USA, as a need to respond to realistic demands of the contemporary society, has over time emerged as a new scientific discipline. Its main objective is to enable the minimization of losses in the shortest time possible with minimum assets, as well as the removal of causes and consequences of the incidents. To achieve these objectives, theoretical and methodological bases have been created for high quality operational and strategic management in extreme emergency conditions.

Key words: command system, incident, principles, organization

Impact of Population Growth on the Army

Walser Hans-Peter

This text, under the original title "Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Armee", was taken over from the Swiss Army's magazine Military Power Revue No. 2/2010, pp. 11–23.

From the Security-Political Report SIPOL B, to the 2010 Army Report, to the Additional Report

Jacques Lörtscher

This text, under the original title "Vom SIPOL B über den Armeiebericht 2010 zum Zusatzbericht", was taken over from the Swiss Army's magazine Military Power Revue No. 1/2011, pp. 15–28.

Status of Forces Agreements – a New Aspect of Serbia's International Cooperation

Jelena N. Stojić Dabetić

Status of Forces Agreements (SOFAs) is a new aspect in Serbia's foreign relations. So far a SOFA has been signed by and between Serbia and the United States of America (USA), but this type of agreements will certainly be of importance in future relations with NATO and the European Union. They address the status of foreign military troops while temporary present in a foreign country. Presently, SOFAs are one of the most significant and most utilized instruments in America's foreign security policy. The most important issue that these agreements address is the distribution of criminal jurisdiction over U.S. personnel between the host country and the USA, and, this is exactly what a part of the agreement

signed by and between USA and Serbia refers to. In addition to explaining the SOFA in general, the paper analyzes the agreement with Serbia which departs from the previous US common practice when entering into the status of forces agreements.

Key words: Status of Forces Agreement – SOFA, USA, criminal jurisdiction, shared jurisdiction, NATO

Chicago NATO Summit – Future Development of the Alliance

Miroslav Glišić

The paper presents the most recent NATO Summit, held in Chicago on 20-21 May 2012, as well as directions of the Alliance's future development and engagement. Based on an insight in preparations for the Chicago Summit and its results, the paper describes basic matters of the Alliance's military capabilities building in the future period, guidelines for creating a new policy of cooperation with partners, and the manner of NATO's future engagement in Afghanistan and other current operations. Regarding further building of the Alliance's military capabilities, the Chicago Summit reached important decisions concerning the implementation of the Smart Defense concept, development of missile defense capability, and reaching a final agreement on deterrence and defense policy. In the light of recent changes in the Arab world and in the circumstances where operational partners become ever more important for the Alliance, the Summit discussed, as one of vital topics, further development of intensified political dialogue and cooperation with the participating states of the Mediterranean Dialogue and the Istanbul Cooperation Initiative, as well as future forms of cooperation with partner countries that significantly contribute to the execution of current operations. Chicago NATO Summit was also a place where important decisions were made concerning the Alliance's further engagement in Afghanistan, primarily those referring to the manner of using the allied forces following the end of the transition period and creating the conditions for sustainability of the Afghan security force. Apart from the afore-mentioned issues, the paper describes the further development of the cooperation between Serbia and NATO after the Chicago Summit, within the "Partnership for Peace" Program.

Key words: NATO, Chicago Summit, Afghanistan, capability building, partnerships

Perspectives of the Human Security Concept

Milan Lipovac and Luka Glušac

Development of the human security concept and placing the individual in the center of security calculations causes major changes in the contemporary security studies. With a view that the human security concept is not precisely defined and due to this imprecision and extensive application its heuristic value is minimal, the authors seek to more precisely define and operationalize the concept in order to enhance its theoretical and practical value. The first step to the right direction was the 2001 "Responsibility to Protect" Report, which was actualized with "Implementing the 'Responsibility to Protect'" Report by the United Nations Secretary-General Ban Ki-moon in 2009.

Key words: security concept, human security, "Responsibility to Protect" Report, "Implementing the 'Responsibility to Protect'" Report

The State's Economic Security

Zoran Milošević

Initially, what was meant by the notion of security was physical protection of a country's territory against external armed attack. Although this aspect has not yet been left behind, primarily in small, scarcely populated countries, rich in raw materials, the understanding of this notion has evolved in a number of directions, and other contents are also associated with it. Already in the 18th century, in the Great Britain an opinion began to be predominant that the country's security was inseparable from its economic wellbeing, the trade in particular. The generalization of this view is known as the theory and practice of mercantilism.

The syntagma of economic security began to be used in the year of the great depression. Namely, in 1934, based on the then US President Roosevelt's decree, the Federal Committee for Economic Security was formed. The Committee was engaged in the economic security of individuals and, for the most part, the issue of unemployment. Hence, in Anglo-Saxon states the notion of economic security still concerns the protection of individuals and their households against impoverishment and losing of financial stability.

In practice, the economic aspect of the national security is closely connected with the trade: the dependence upon the import of important products or raw materials is seen as a sign of the country's dependence on the country or countries from where it imports. This includes vitally important goods, such as food, energy, and "strategic" raw materials, and the dependence upon the import of high technology and the import of weapons. Therefore, although the story of the global market continues, the West in fact applies protectionism, which is effected by non-tariff barriers, subsidies (primarily in the area of agricultural production), and pure physical force (NATO aggressions).

Key words: *economic security, economic nationalism, economic sovereignty, geo-economy, protectionism, free market, state, nation.*

Propaganda in Human Society

Radoslav Gaćinović

Propaganda, a unique mechanism of transmitting messages in a specific communication form, is as old as human communication in general. Even though in different periods of history propaganda was differently used, understood and interpreted, it was an inescapable accompanying aspect of the entire human history and has had a strong influence on the development of human civilization. Propaganda activity, as a specific form of human communication, has always served the purpose of fulfilling different interests. If one accepts the standpoint of the propaganda being a skill and method for persuasion of human groups or individuals, it is possible to assert that it had been established before the international relations and that the man used propaganda procedure in international relations since their emergence. The man's capability for verbal communication with other people is the first significant phase in the development of the man's capability for propaganda activity. Following the discovery of the letters, print media, photography, radio, film, TV and fast transmission of all types of information over distance (the Internet in particular), the propaganda message has become ever more current, persuasive and efficient, so that in the beginning of the 21st century propaganda has taken unimagined proportions and constantly attacks the

human thought. It spreads and acts rapidly, just as Mark Twain said: "A lie can travel halfway round the world while the truth is putting on its shoes."

Key words: *propaganda, propaganda activity, persuasion, principles of propaganda, objectives of propaganda, forms of propaganda*

Formation, Development and Prospects of the Kosovo Security Force in Kosovo and Metohija

Goran Becić

Recent analyses, different reports, and estimates of the security status of the Kosovo and Metohija (K&M) by different international organizations, analysts and security structures point to unstable political and security situation, growth of organized crime, occurrences of terror and terrorism, ethnic violence, and strengthening of Islamic fundamentalism in this area. These phenomena, which make the reason for investigation of the causes of such security situation, lead to speculations that one of the reasons is also a bad situation in security structures controlled by some Albanian politicians, for whom there is a reasonable doubt that they are associated with ethnic hatred and organized crime.

With a desire to create better security environment and peace for citizens of Kosmet, the International Community earlier transformed the Kosovo Liberation Army (KLA) into the Kosovo Protection Corps (KPC). Following the unilateral declaration of independence, and also deviating from the 1244 Resolution of the Security Council and in line with the Marti Ahtisaari Plan, the KPC was turned into Kosovo Security Force as a precursor of the army of the Republic of Kosovo.

Although this intention of the international institutions in the K&M was most probably human and directed to settling the situation in the field, in the long run this was a bad solution, because the absence of punishment, and rewarding the KLA by promotion to a new security structures and political power, encouraged and justified their political violence and gave support to violent separatism.

The crisis in the West Balkan region is still unresolved. In K&M, the standards which enable the security of citizens and building of democratic, multiethnic, and economically sustainable society, have not been met. Apart from NATO, there are no forces in this area which the citizens of K&M see as ensuring the protection; on the contrary, they see only threat and insecurity. Due to such situation, this and other analyses may serve as a platform for discussion between non-government organizations, civil society organizations, and international security and other institutions, to reconsider the security policy exercised in the area of the Kosovo and Metohija.

Key words: *Kosovo Liberation Army, Kosovo Protection Corps, Kosovo Security Force, KFOR, security forces, organized crime*

Defining the Notion of the Center of Gravity

Dragomir Đurić and Sreten Egerić

The notion of the center of gravity was introduced into the doctrinal-normative documents of the United States of America only three decades ago. In order to determine the true meaning of the notion, a methodical procedure for identifying the

center of gravity at the strategic level needed to be considered. Critically analyzed notion of the center of gravity is defined in the doctrinal-normative documents of the Army of Serbia, the Draft Operations Doctrine, and the Manual of Operational Planning and Work of Commands of the Army of Serbia, which is temporary.

The paper presents the theoretical approach and methods for identification of the center of gravity, the factors characterizing the center of gravity, categories for identification and principles relevant for the selection of the center of gravity, as well as the procedure of identification and cycles of the process. Theoretical and terminology deficiencies in our doctrinal-normative documents are identified and an attempt is made to define the notion of the center of gravity. Also, the professional public is given suggestions for these documents upgrade.

Key words: operational model, center of gravity, critical factors, identification of the center of gravity

Use of Anthropology for Military Purposes

Srdan V. Starčević

The need to know other who is seen as a stranger and perceived as an enemy fully fits into one of basic postulates of the art of war – that you need to know your enemy. Since the enemy is always a human, what is needed in war is the knowledge of the man in general, and since it is always a specific man, you should know as much as possible about his specific features. The knowledge of man, his culture, work, habits, ideas, and the society in which he lives, namely all what is studied by anthropology, has been used for political and military purposes since the times of ancient oriental tyrannies till the modern age. The use of anthropology for military purposes is a topic of bitter debates of anthropologists, particularly in the United States of America.

Key words: anthropology, culture, population, empire, armed conflict, pacification

Human Resources Planning Based on Abilities

Milan S. Kankaraš

Due to dynamic changes of conditions under which the Army of Serbia operates, it is necessary to responsibly and qualitatively envisage the employees to be needed by the organization in a specific period of time; knowledge, skills, and other abilities they will need to achieve objectives; and the period of time when certain employed members will have to be replaced or discharged. Once defined, values become obsolete and unusable in a relatively short period of time, and the knowledge, skills and other abilities become inadequate and unnecessary. Changes in values require also new knowledge, skills and abilities, which leads to a discrepancy between the condition of the human resources in an organization and the required operational capabilities for achieving the set objectives.

The analysis of the discrepancy between the condition of the human resources and the operational capabilities of the Army ascertains the deviation of the current condition from the expected condition, and this discrepancy is overcome by eliminating the identified deficiencies, namely the capabilities and expectations are brought to balance. Human resources planning based on required abilities, is one of prerequisites for eliminating the disharmony between capabilities and expectations.

Key words: planning, human resources, condition, abilities

The Place of NBC Service Units in Protection against Chemical Accidents

Dejan R. Inđić

Chemical accidents, as an inevitability of modern technological development of the society, are frequent and carry numerous consequences for people, material goods, and the environment. The units of the Army of Serbia, within the framework of missions they perform, are assigned specific tasks in protection of the society against the consequences of chemical accidents. The Nuclear-Biological-Chemical Service, as a specialized service of the Army of Serbia for conducting these tasks, has a special place in the organizational entities that are to resolve the problems in this area. In their activities so far, these units have demonstrated high levels of expertise and qualification for resolving the most complex situations. However, the existing equipment only partially matches the requirements brought about by needs and tasks in protection against chemical accidents. All this leads to a conclusion that in the future the level of equipment of NBC service with modern assets need to be a priority and a prerequisite for the future engagement in the protection against chemical accidents in peacetime.

Key words: chemical accident, NBC Service, capability, protection

Humanitarian Interventions and Their Impact on Education and Training of Officer Corps

Aleksandar Milić and Darko Božanić

The achievement of the contemporary globalization goals is associated with the engagement of armed and other forces through a new form of "modern war", which is assigned the term "intervention", with the prefix "humanitarian" added, in order to be more easily justified. As a resistance to globalization and as a consequence of the manner of its accomplishment, insurgency emerges, exhibiting asymmetric modes of action in their activities, on account of which the proponents of the modern globalized world increase the use of armed force. The main exponent of the armed force is military personnel, who must be adequately prepared for their tasks in modern operations. These operations are marked by complex anti-insurgency actions and risks of excessive use of force by the troops conducting the operations. Preparation of military personnel to participate in post-modern operations require major changes: setting the new training requirements, the acceptance of change in the intellectual and cultural areas, and the education of the officer corps for a wider range of tasks both in the military domain, and in the area of the political decision-making. The paper presents views of some Western military and political theorists on the military personnel's knowledge and skills required for modern wars/operations. Based on their observations, and the lessons learned, the forthcoming tasks in the education of our military personnel can also be anticipated, in line with our state trends.

Owing to the abundance of available data, this paper presents a case study of the United States and the United Kingdom, as well as their experience, which is just another of several possible approaches to the study. A similar analysis could be applied to other participants in humanitarian interventions.

Key words: humanitarian intervention, operations, anti-insurgency operations, training and education of officer corps.

Management Model of Major Military Sport Events

Branko Bošković

The paper addresses the issues related to the notional definition of the military sport events and finding an efficient management model in the process of managing the major military sport events.

The proposed model of major military sport events management was derived based on the results of empirical research and may be seen as a dynamic set and process of five linked management functions having an interactive relationship. These are: forecasting, planning, organization, execution and controlling.

Key words: military sport event, management, sport event

Food Safety Management System

Radoš Mijatović and Marjan Mirčevski

The design and implementation of the food safety management system in an organization are influenced by different factors, especially the risks associated with food safety for health, ensuring the production, exploitation of processes, size and the structure of the organization. Organizations are aware of the need to demonstrate and ensure a proof of their capability to produce safe food. Regarding that a hazard to food safety may emerge in any stage of the production chain, efficient control and removal or reduction of the possibility for the hazard emergence down to an acceptable level are required. Apart from the risk to health, the diseases caused by unsafe food may significantly increase the economic costs, including medical treatments, absence from work, insurance payment, and legal compensation. As a result, a number of countries have developed national standards for safe food supply, and some companies and groups in the area of food industry have developed their own standards or programs to control their suppliers.

Key words: food, safety, standards, organization.

State Audit and Internal Audit in the Republic of Serbia Defense Budget Control Process

Svetislav Stanković

Serbia and its economic and social system, as well as its citizens' awareness in the transition process, have experienced great changes. The orientation towards western models of the state organization have become a marker of the development of the society, and the fulfillment of desires for better life has been sought through the European Integration process. Under the circumstances of the world economic crisis still ongoing, the intention is to rationalize the spending of tax payers' money. Namely, public funds spending must be legal, purposeful, and rational. This has called for formation of new institutions charged with the control of public finance: the State Audit Institution and the Internal Audit, as well as the introduction of the financial management and control

system within public entities. In Serbia, the State Audit Institution began to work only by the end of 2008. This is an independent institution, the highest authority for auditing of public funds and national budget, and for controlling the public companies' operations and local governments' budgets. It has so far published two reports on the financial statement audit, where it has pointed to, apart from numerous irregularities in budgetary funds spending, the absence of a stable system of internal audit in the ministries audited. In 2011, the State Audit Institution conducted an audit of the Defense Ministry performing a control of the budgetary funds allocated to the defense system, public procurement audit, as well as a control of the system of the Ministry members' pays and allowances. Also, early this year, the Internal Audit Department of the Defense Ministry was formed, a new organizational entity charged with the internal auditing of the defense system.

The paper points out the importance of the implementation of state audit and internal audit in the Republic of Serbia's budgetary system, and also to the need for a unique control system, MO internal audit, which will supervise the public funds and property allocated to be managed by the defense system.

Key words: State Audit Institution, Internal Audit, MO Internal Audit, Internal Audit Charter, Internal Audit Code of Ethics.

Overview of the Condition of Voluntary Pension Funds in Serbia

Marko Pavlović

The paper discusses the operations of pension funds and insurance companies in Serbia, as well as the possibility of investing in the pension funds aiming for a better future of the financial market of Serbia. The adoption of the law on voluntary pension funds has brought also many concerns on the essential meaning of the pension system reform. The pension insurance is a very important component of overall social policy of almost every country in the modern world. It represents a form of "forced" savings of an individual for the stage of age when he/she will be no longer able to work. Private pension systems are the newest component of the pension system structure and represent an ordered set of processes and relationships of their holders, and it is the responsibility of the National Bank of Serbia to supervise the operation of the voluntary pension funds.

Key words: pension funds, voluntary pension funds, investment funds, capital markets and the role of the state.

The Phenomenon of Financing the Terrorism through Money Laundering and Establishing an Effective System of Countermeasures

Kosta Sandić

The paper analyzes the politicological and legal aspect of the methods and techniques for preventing and combating the terrorist financing through money laundering within official financial institutions, based on the application of modern

developments in the methodology of political, criminological, legal, economic, sociological and history sciences. Possibilities of further preparation of the society and political subjects to successfully detect, understand, analyze and undertake the countermeasures are also discussed.

The issue essentially refers to the area of insight in terrorist financing through money laundering, as follows: the existing knowledge on terrorism; the existing knowledge on money laundering; the existing knowledge on mutual relations between these two social phenomena; the existing knowledge on the consequences of these phenomena; the existing knowledge on the methods and techniques applied in the processes of terrorist financing through money laundering; and the existing knowledge on the policies and methods of implementation of the countermeasures of the international community and local communities aimed at combating these phenomena.

The basis for comprehensive understanding of this phenomenon is a precise scientific definition of the following: first, the phenomenon itself; second, the methodologies and techniques of its manifestation; third, social significance and consequences of this phenomenon; fourth, methodologies of monitoring and measuring its effects; and fifth, methodology, implementation and monitoring of the effects of countermeasures of the social and international community.

Financing of terrorists through money laundering has been defined as a very complex process of various relations established for the purpose of attempting to obtain or raise, or successfully obtaining or raising, funds or assets aimed at their use or with the awareness that they may be used, fully or partially, by terrorists or terrorist organizations for performing a terrorist act. The subject of the study, therefore, are the relations between the elements of the process of terrorist financing through money laundering based on the contemporary politicological and methodological knowledge.

Key words: terrorism, money laundering, terrorist financing, financing mechanisms, tax haven, financial institutions, human rights

Војно дело“ је општевојни научно-теоријски часопис Министарства одбране Републике Србије и представља отворени форум за публикување и стимулисање иновативног промишљања и критичку размену искустава о свим аспектима и нивоима безбедности и одбране, у националном и међународном домену.

Чланци „Војног дела“ фокусирају се на компаративне и мултидисциплинарне теме које обрађују кооперативну националну, регионалну и глобалну безбедност, демократско управљање одбраном, цивилно-војне односе, формулисање стратегије безбедности и планирање одбране, тероризам, контролу наоружања, управљање кризама и чување мира.

Чланци, обима до 1,5 ауторски табак (24 странице формата А4 са по 1.800 карактера, са белинама између речи), достављају се Редакцији „Војног дела“ електронском поштом на адресу vojno.de-lo@mod.gov.rs (формат А4, фонт – *Times New Roman*, величина 12, проред – један ред). Чланак треба да садржи: наслов, име аутора, назив установе аутора, сажетак, кључне речи, увод, разраду, закључак, списак литературе и резиме.

Наслов треба да одражава тему чланка, а речи које га чине треба да буду прикладне за индексирање и претраживање. Ако таквих речи нема у наслову, пожељно је да се придода и поднаслов.

Име аутора и електронска адреса. Наводи се пуно име, средње слово, презиме аутора и лична интернет адреса у институцији у којој је аутор запослен. Уколико има више аутора, наводи се само електронска адреса једног, обично првог аутора.

Назив установе аутора. Наводи се пун (званични) назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је обавио истраживање. У сложеним организацијама наводи се укупна хијерархија (на пример, Војна академија, Катедра друштвених и економских наука, Београд). Бар једна организација у хијерархији мора бити правно лице. Назив установе испишује се иза имена аутора. Функција, чин и звање аутора се не наводе.

Сажетак представља кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. Треба да садржи термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су: циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има од 100 до 250 речи и треба да се налази између заглавља (наслов, име аутора и назив институције) и кључних речи, након којих следи текст чланка.

Кључне речи јесу термини или фразе које адекватно представљају садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати ослањајући се на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен унутар да-те научне области (за науку уопште то је листа кључних речи *Web of Science*). Број кључних речи не може бити већи од 10, а учесталост њихове употребе треба да буде што већа. У чланку се пишу непосредно након сажетка, односно резимеа.

Захвалница. Назив и број пројекта, односно назив програма у оквиру којег је чланак настао, као и назив институције која је финансијала пројекат или програм, наводи се у посебној напомени на сталном месту, по правилу при дну прве стране чланка.

Претходне верзије рада. Ако је чланак у претходној верзији био изложен на званичном скупу у виду усменог саопштења (под истим или сличним насловом), податак о томе треба да буде наведен у посебној напомени, по правилу при дну прве стране чланка. Чланак који је већ објављен у неком иностраном часопису одговарајућег репомеа може се публиковати у „Војном делу“ једино у преводу на српски језик, уколико се тиме обогаћује национални академски корпус текстова.

Текст и језик чланка. Текст чланка мора да садржи увод, раду и закључак. Текући наслови у тексту се не нумеришу. Рад може бити написан на српском, енглеском, немачком, француском или руском језику. Текст мора бити језички и стилски дотеран, систематизован и без скраћеница (осим стандардних).

Табеларни и графички прикази. Фотографије, цртежи, графикани и табеле треба да буду јасни, прегледни и погодни за репродукцију. Треба их радити у програмима *Word*, *Corel* или *Excel* и поставити на жељено место у тексту. Уколико графички и табеларни прикази нису оригинално ауторово дело потребно је навести извор из којег је преузимање извршено.

Навођење (цитирање) у тексту. Начин позивања на изворе у оквиру чланка мора бити једнообразан. У самом тексту, на месту на којем се врши позивање, односно цитирање, у угластим заградама обавезно треба написати редни број извора из одељка литература.

Напомене (фусноте) пишу се при дну стране на којој се налази текст на који се односе. Могу садржати мање важне детаље, допунска објашњења, назнаке о коришћеним изворима (на пример, научној грађи, приручницима), али не могу бити замена за цитирану литературу.

Листа референци (литература). Цитирана литература обухвата, по правилу, библиографске изворе (чланке, монографије и сл.) и наводи се искључиво у засебном одељку на крају текста чланка,

у виду листе референци. Референце се набрајају редоследом којим се наводе у тексту и не превode се на језик рада. Библиографски податак за књигу садржи презиме и иницијале имена аутора, назив књиге, назив издавача, место и годину издања. Библиографски податак за часопис садржи презиме и име аутора, наслов чланка, назив часописа, број и годину издања, као и број странице. Наслови цитираних часописа наводе се у оригиналном, пуном или скраћеном, али никако у преведеном облику. При навођењу интернет сајта као литературе наводи се пуна електронска адреса странице која се цитира и датум када се последњи пут приступило тој страници. Обавезно је позивање на литературу у самом тексту, навођењем броја у угластим заградама. Бројеви треба да одговарају списку литературе који је дат у засебном одељку, при крају чланка.

Резиме. Ако је рад написан на српском језику пожељно је да се, поред сажетка на српском, даје и сажетак у проширеном облику на енглеском језику – као тзв. резиме (*summary*). Он се наводи на крају чланка, након одељка литература. Потребно је да буде у структурираном облику, а његова дужина може бити до 1/10 дужине чланка (опширнији је од сажетка на српском језику). Почетак резимеа може бити преведени сажетак на српском језику (са почетка чланка), а затим треба да следе преведени главни наслови, поднаслови и основе закључка чланка (литература се не преводи). Потребно је да се преведе и део текста испод наслова и подналова, водећи рачуна да он буде пропорционалан њиховој величини, а да одражава суштину. За резиме на енглеском језику Редакција обезбеђује лектуру.

Категорија (тип) чланка. У „Војном делу“ публикују се научни чланци који се разврставају у категорије:

- оригиналан научни рад (у којем се износе претходно необјављивани резултати сопствених истраживања научним методом);
- прегледни рад (који садржи оригиналан, детаљан и критички приказ истраживачког проблема или подручја у којем је аутор остварио одређени допринос, видљив на основу аутоцитата);
- кратко или претходно саопштење (оригинални научни рад пуног формата, али мањег обима или прелиминарног карактера);
- научна критика, односно полемика (расправа на одређену научну тему, заснована искључиво на научној аргументацији) и осврти.

Изузетно, у неким областима, научни рад у часопису може имати облик монографске студије, као и критичког издања научне грађе (историјско-архивске, лексикографске, библиографске, прегледа података и сл.), дотад непознате или недовољно приступачне за научна истраживања. Радови класификовани као научни морају имати бар две позитивне анонимне рецензије.

Такође, у „Војном делу“ се публикују и прилози ваннаучног карактера, уколико пружају информацију значајну за академску заједницу. То могу бити:

- стручни рад (прилог у којем се нуде искуства корисна за унапређење професионалне праксе, али која нису нужно заснована на научном методу);

- информативни прилог (уводник, коментар и сл.);

- приказ (књиге, рачунарског програма, случаја, научног догађаја, и сл.).

Сви радови подлежу анонимној стручној рецензији, а објављени радови и стручне рецензије хоноришу се према важећим прописима Министарства одбране Републике Србије.

Подаци о аутору. Аутор је, приликом достављања чланка Редакцији, дужан да достави и пропратно писмо у којем треба да наведе:

- о којој врсти чланка се ради,

- податке о аутору: име, средње слово, презиме, чин, звање, и-мејл адреса, адреса послодавца (или војна пошта), ЈМБ грађана, кућна адреса, општина становања, телефонски број на радном месту и код куће, број мобилног телефона, жиро рачун и назив банке.

Уредник

МЕДИЈА ЦЕНТАР „ОДБРАНА“

- Браће Југовића 16, 11000 Београд •
- Телефон: (011) 3201-995, војни 23-995 •
 - Телефакс: (011) 3241-009 •
- Текући рачун: 840-312849-56 • ПИБ: 102116082 •
- Број потврде о евидентирању за ПДВ: 135328814 •

ПОЗИВ НА ПРЕТПЛАТУ ЗА 2012. ГОДИНУ

Претплаћујемо се на часопис:

бр. примерака

1. „Војно дело“

Годишња претплата 1.400,00 динара

Приликом уплате позвати се на број: 122742312923051

2. „Војнотехнички гласник“

Годишња претплата 896,00 динара

Приликом уплате позвати се на број: 122742312923054

3. „Нови гласник“

Годишња претплата 1.600,00 динара

Приликом уплате позвати се на број: 122742312923053

Претплатне цене важе до 31. 12. 2011. године.

Број примерака издања која се наручују уписати у наруџбеницу, а примерак наруџбенице са доказом о извршеној уплати на горе наведени текући рачун послати на горе наведену адресу.

Купац тел.:

Место

Улица бр.

Потпис наручиоца

М. П.

ИСПРАВКА:

У Војном делу зима/2011 у тексту под насловом **Концепт сензорског комуникационо-информационог система командно-извиђачког возила КИС-а артиљеријског дивизиона за ватрену подршку**, стр. 303-313, који су написали Слободан Милетић, Тугомир Кокелј и Младен Мањак, на страници 313 уместо наведеног списка литературе треба да стоји:

- Kovač, M., Kokelj T., i dr: *Uputstvo za određivanje borbenih mogućnosti jedinica KoV*, GŠ VSCG, 2003.
- Ciljevi partnerstava – MO i VS, *Political-Military Steering Committee (PMSC) on Partnership For Peace (PFP), Planning and Review Process (PARP), Partnership goals 2010-2015. Serbia General (G) and Land (L)*, NATO and Serbian co-chaired Defence Reform Group (DRG), Serbia 27 April 2010.
- D. Alberts, J. Garstka, F. Stein , „*NETWORK CENTRIC WARFARE: Developing and Leveraging Information Superiority, 2nd Edition (Revised)*“, DoD C4ISR Cooperative Research Program, 2000.
- Milić S., „*Modeliranje i optimizacija integrisane telekomunikacione i računarske mreže komandno informacionog sistema jedne borbene taktičke jedinice*“, Univerzitet u Beogradu, Elektrotehnički fakultet, Beograd, 2010.
- Katalog , *WISPR Kompanije Intracom S.A. Defense Electronic Systems, Greece*, info@intracomdefense.co
- M. L. Dukić, „*Principi Telekomunikacija*“, Akademska misao, Beograd, 2008.
- B. Schneier, „*Applied Cryptography*“, Second Edition: *Protocols, Algorithms, and Source Code in C*“, John Wiley & Sons, Inc. 1996.

Ликовно-графички уредник
мр *Небојша* Кујунџић
nebojsa.kujundzic@mod.gov.rs

Језички редактор
Добрила Милетић, професор
мр *Наташа* Николић, професор

Техничко уређење
Звезда Јовановић

Преводацац на енглески језик
Душанка Пивљанин, професор

Тираж 850 примерака

Штампа: ВОЈНА ШТАМПАРИЈА БЕОГРАД, Ресавска 40б

УДК – Народна библиотека Србије

ВОЈНО ДЕЛО је општевојни научно-теоријски часопис Министарства одбране Републике Србије који излази тромесечно. Представља отворени форум за презентовање и стимулисање иновативног промисла о свим аспектима и нивоима безбедности и одбране. Гледишта и ставови аутора изложени у ВОЈНОМ ДЕЛУ не одражавају нужно званичну политику или став Министарства одбране Републике Србије и Владе Републике Србије. Сви текстови у овом издању смеју се репродуковати, у делу или целини, без претходног тражења одобрења. Редакција ВОЈНОГ ДЕЛА задржава право редиговања текстова.