



Цивилна контрола војске

УДК: 355.1:316.66:342.5

Слободан Косовац, генерал-мајор

Аутор у чланку разматра контролу као подпроцес или фазу управљања, посебно с аспекта цивилне контроле Војске. Наведени су елементи, принципи, област и облици (институционални и ванинституционални) цивилне контроле војске. Разматрање је усмерено на контролу Војске, иако постоји потреба да се систем обухвати у целини.

Увод

Цивилно-војни односи и цивилна контрола¹ војске често се разматрају, а разлози за то су различити (од перфидних до најдобронамернијих). Према једном мишљењу „војска јесте сила једне државе, али се мора контролисати да не би била против своје државе или на штету те исте државе“. Потреба за цивилном контролом Војске настала је на основу искустава из историје. Наравно, проблем није настао тренутно. Ако се војска, односно та сила „отела“, сигурно је сплет цивилно-војних односа био замршен, па се та сила постепено одвајала и у одређеном тренутку постала *сила изнад државе*. Отуда свака модерна војска има јасно дефинисане односе у чијој бити су елементи цивилне контроле војске.

Посматрање цивилно-војних односа као односа између партнера политичке елите, војске и грађанства само је један, сигурно недовољан приступ, јер нигде у свету нема *колективног командовања* и поред чињенице да постоје бројна тела – савети, која интензивно раде на припреми одлуке за командовање војском. С друге стране, у земљама где војска није привилегија уског дела професионалаца (постоји војна обавеза) *грађанство* је на директан начин – проласком кроз војску, укључено у војску и обавештено о њеном функционисању. Ако у савременим државама војна индустрија није уграђена у структуру оружаних снага, већ чини економску структуру земље, настаје парадокс да

¹ Контрола (фр. *controle*) двоструки регистар, двоструко рачуноводство у канцеларијама да би се избегле грешке, злоупотребе и сл.; контрола књига, контролник; надзор, надгледање (М. Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, „Просвета“, Београд, 1980, стр. 461).

цивили, кроз економију, гурају² војску у потрошњу. Ако се та потрошња односи само на развој војске, то је проблем државе, али ако војску гурају у рат као највећег потрошача, то је проблем који има далекосежне последице. Због таквог односа војске и економије стварају се посебни услови, односно критеријуми за контролу. Наиме, дешава се да земља која се сматра демократски најразвијенијом и у којој је највише писано о цивилној контроли војске не може да контролише своју војску, која се користи изван међународних конвенција и закона, изван закона своје земље, која користи забрањена средства, дејствује по невојним циљевима и слично, а формирана је у амбијенту с најразвијенијом контролом.

У процесу професионализације Војске, који траје од трансформације Југословенске народне армије у Војску Југославије, цивилна контрола Војске, као један од предуслова за успешну професионализацију стално је била у средишту интересовања, што се најбоље види и из Војне доктрине СР Југославије.

Када се говори о цивилној контроли Војске мора да буде јасно шта значи „Цивилна контрола система одбране“ барем из два разлога: 1) веома се тешко дефинише контрола подсистема ако није дефинисана контрола система, и 2) остали елементи система одбране су самостални, али имају веома јаке спреге, пре свега, са Војском, а потом и са полицијом, па могу да се „отму“.

Појам контроле у управљању великим системима често се уско и погрешно схвата. Многе људе израз „контрола“ подсећа само на власт и на војне појмове о командовању и контроли, што је погрешно. У управљању – командовању контрола је једна од процесних функција, у којој има мање наређивања, а много више сакупљања података, односно надзора, мерења и извештавања о догађајима ради постизања циљева. Основни циљ ефикасног система контроле јесте да наведе руководиоце на разним нивоима и местима да се понашају у складу с основним циљевима организације и доприносе њиховом остварењу. Да би се то постигло контролни систем мора да се изграђује плански.³

Искуства из распада СФР Југославије указују супротно, а то је да се систем територијалне одбране отео контроли државе као носиоцу система одбране и, заједно са републичким МУП-овима, односно подсистемима полиције, значајно утицао на распад државе. Сигурно је да се квалитетном цивилном контролом војске и полиције у том периоду не би спречио распад државе, али је сигурно и то да не би било ни бројних жртава. Оптуживани за ратне злочине су ЈНА и њени припадници који нису криви или барем нису директно криви за те жртве.

Војска Југославије ће сигурно подржати, пружити помоћ и даље активно учествовати у свакој осмишљеној, организованој и системски спроведеној унутрашњој контроли Војске. За ту активност има много разлога, а најзначајнији су: лакше приказивање проблема, захтева и

² Термин „гурати“ није случајно узет јер указује на једино опредељење – трошити, а место, начин и остало није значајно.

³ Robert R. Glauber, *Вештина управљања*, ГНК „Слободан Јовић“, Београд, 1994.

результата држави, односно државним органима; ефикасније укључивање свих субјеката државе у све области живота и рада војске; лакша едукација свих субјеката државе; ефикаснија презентација Војске и популаризација војног позива, и слично. С обзиром на садашње окружење јасно се уочавају две већ дефинисане компоненте цивилне контроле Војске; једна је контрола у држави – Савезној Републици Југославији, а друга је међународна контрола.

1) Контролу у Савезној Републици Југославији карактерише следеће:

- Војском командује председник Савезне Републике Југославије⁴ на основу одлука Врховног савета одбране (поред председника СРЈ у његовом саставу су и председници република чланица)⁵;

- Савезно министарство одбране, као носилац управних и стручних послова који се односе на спровођење политике одбране и остваривање система одбране у саставу је Савезне владе и под контролом Савезне скупштине;

- јасно дефинисане обавезе у вези с проглашењем ратног стања, непосредне ратне опасности или ванредног стања;

- јасно дефинисане обавезе у вези с мобилизацијом;

- финансирање развоја и опремања;

- обавезе из Плана одбране СР Југославије, и слично.

2) Међународну контролу карактерише: контрола Војске, преко ОЕБС-а, од 1996. године, и учешће Војске Југославије у контроли војске Републике Хрватске, Босанско-Хрватске федерације и Републике Српске.

Међународни Црвени крст је организовао едукацију за контролу војске, односно за поштовање међународних закона и правила ратовања, при чему је одао признање припадницима Војске Југославије.

На основу наведеног, може се закључити да је Војска Југославије већ укључена у систем цивилне контроле војске. Ипак, нема много разлога да се овај систем сматра коначним или оптималним, већ га треба дограђивати, а Војска, као објект контроле, у томе може да пружи велику помоћ.

Основи за успостављање цивилне контроле

Пре организовања сваке војске организује се држава, јер је уређена и организована држава предуслов за организацију војске. Највиши нормативни акт државе – устав, садржи полазне елементе за организацију војске. Основни параметри из устава који утичу на организацију војске јесу:

1) Слободе, права и дужности човека и грађанина у оквиру којих се регулишу: однос према одбрани, војна обавеза, однос професионалних припадника према политичким странкама, однос професионалних припадника према синдикалном организовању, однос према штрајку и слично;

⁴ Устав СРЈ, чл. 135, „Службени лист СРЈ“, бр. 1/92 (СВЛ 8/92).

⁵ Исто, чл. 135.

2) Надлежности државе на основу којих се регулишу: однос државе према одбрани и однос конститутивних елемената;

3) Надлежности органа државе у којима се регулишу права и обавезе: скупштине, председника републике, владе, судова, тужилаштва и слично;

4) Посебни елементи којима се уређују основни односи у Војсци: задатак војске, састав војске, командовање и основе кадрована у војсци. Том регулативом, као веома осетљиви елементи, обухваћени су ставови о проглашењу рата, мобилизацији, учествовању у оружаним снагама изван граница државе, и слично.

На основу Устава, а у складу са другим чиниоцима – Законима и подзаконским актима, прецизније се дефинишу обавезе. На основу тих докумената председник републике дефинише (утврђује) основе унутрашње организације, развоја и опремања Војске, чиме се стварају услови за организацију, трансформацију или реорганизацију војске. За укупно уредно функционисање војске неопходно је да се дефинише пакет подзаконских прописа, које углавном ради војска, а држава их, преко својих институција, одобрава или контролише.

Елементи, принципи и области цивилне контроле војске

Контрола је последња фаза процеса управљања, односно командовања Војском. У њој се сагледава и оцењује да ли се процес управљања одвија према плану и да ли се на излазу добијају резултати који су планирани и очекивани. Контрола је обавезна фаза процеса управљања, без које није могуће праћење реализације планираног и управљање Војском као веома специфичним подсистемом у систему одбране. У тој фази мора да постоји и јасно дефинисан систем повратних веза, јер без тог система контрола нема смисла и не може да функционише. Основна обележја процеса контроле су: мерење, поређење, провера и оцена текућег стања, и предлагање мера и начина доградње. Другим речима, помоћу контроле треба добити параметре који указују где треба интервенисати одговарајућим корективним акцијама како би се систем вратио у жељене оквире.

Дакле, контролом се преузимају обавезе не само да се сазна него и да се обезбеди предузимање конкретних мера и активности корекције, подстицаја или констатовања задовољавајућег стања. За такву контролу, односно њене носиоце, карактеристични су право и обавеза, а да би то било ефикасно, контрола се заснива на компетентности и одговорности. Једноставно, носиоци контроле као носиоци права и обавеза морају да имају висок степен компетентности и одговорности.

Контрола Војске је дуготрајан и непрекидан процес који служи за корекцију и усмеравање процеса управљања системом Војске. Контрола предлага и захтева отклањање одступања од задатих, односно планираних циљева и резултата, па делује као својеврстан регулатор процеса управљања – командовања Војском. Без ње се не могу остварити планирани циљеви и резултати, значи – није могуће управљање.

Осмишљена и организована контрола мора да има јасно дефинисане елементе, од којих умногоме зависе будући циљеви и резултати контроле.

Најзначајнији елементи контроле су: 1) унапред одређени циљеви, планови, политике, стандарди, норме, правила одлучивања и критеријуми; 2) начини мерења активности које треба да се контролишу; 3) упоређења активности Војске с одређеним критеријумима у страним демократским државама, и 4) корекција активности ради постизања резултата. Циљеви цивилне контроле Војске указују на то шта су очекивани резултати, а критеријуми, који се унапред одређују, треба да буду експлицитно дефинисани.

Принципи контроле

Да би била организована и да би оправдала очекивања свих грађана СРЈ, и шире, цивилна контрола Војске мора да се заснива на одређеним заједничким принципима, који чине основу за дефинисање и изградњу одговарајућих контролних система. Принципи контроле могу различито да се дефинишу, а неки од њих су:

Стратешка тачка контроле. Добра контрола се може успоставити само у случају да се одреди неколико њених основних тачака и да се усмери искључиво према тим тачкама. Немогуће је и непотребно да се све контролише, поготову због тога што то може да одврати пажњу од онога што је изузетно важно. Значи, неопходно је да се направи разлика између важног и неважног, и да се пажња усмери само на оно што је важно. Стратешке тачке контроле треба да се детаљно анализирају и дефинишу на стручним расправама, симпозијумима и скуповима носиоца власти, или треба да се одреде носиоци који треба да дају усмерења за посао. Те тачке контроле не би требало да дефинише Војска, али је сигурно да она може да понуди квалитетне смернице.

Повратна веза. Заснива се на одређивању акција на основу информација о стању у Војсци. Без повратне везе не може се организовати ниједан контролни систем, па ни цивилна контрола Војске. Принцип повратне везе основни је принцип контроле у различитим управљачким системима, а посебно је значајан за Војску због њеног карактера и сталне потребе изградње и одржавања захтеваног нивоа борбене готовости.

Флексибилност контроле. Сваки контролни систем треба да буде осетљив на промене услова и спреман на промене и прилагођавање. Цивилна контрола Војске функционише у веома сложеним и променљивим условима, те мора да буде спремна на сталне промене и развој нових ситуација.

Организациона прикладност. Системи и процеси контроле у Војсци треба да буду потпуно усклађени и да одговарају организацији Војске.

Контролни системи морају да буду повезани са свим деловима Војске да би могли да прате и контролишу најзначајније активности. У праћењу Војске и њених активности као и прикупљању информација неопходних за рад контролних система, претпоставља се узимање у обзир постојеће организационе структуре Војске.

Самоконтрола. Подразумева се да је сваки контролни систем организован тако да може да контролише и самог себе. То је посебно значајно за контролу Војске, која функционише с високим ризиком у специфичним условима, значајна је за одбрану земље и располаже с мноштвом података, од оних за свакодневну употребу до података који чине највиши степен тајне – државну тајну. Поред тога, веома је тешко контролисати намере, а Војска, као специфична организација, планира, организује и увежбава бројне активности са различитим степеном (потпуно, делимично, никако) реализације.

Директна контрола. Подразумева се да је сваки контролни систем организован тако да између контролора и контролисаног постоји директан увид у предмет контроле, јер се тако стварају могућности за активирање принципа повратне везе и омогућава добијање правих информација неопходних за рад контролних система.

Хумани фактор. У Војсци, као врло сложенем систему, има много људи, разних категорија, који се налазе у јасно дефинисаним хијерархијским односима. Занемаривање или прављење разлике у контроли између појединих категорија кадра (често се контрола концентрише само на променљиви кадар – војнике, или на само део професионалног кадра) може да резултира погрешним оценама и да изазове негативне реакције оцењиваних. Хумани фактор, као принцип, будући да је веома значајан, треба да је у средишту пажње јер је човек основни субјекат који омогућава да Војска функционише. Тај принцип је посебно осетљив, зато што у неким контролним системима може имати неповољан утицај због субјективизма, који снижава квалитет контроле или јој се чак противи.

Област цивилне контроле Војске

С обзиром на различите функције и процесе који се обављају у Војсци, могући су и различити контролни системи. Поред контролних система који се односе на контролу живота и рада команди, јединица и установа, начина извођења активности или контролу ратних резерви, треба да постоје контролни системи који се односе на целокупну организацију Војске, контролни системи за логистику, и слично. Најчешћи контролни системи у Војсци су: 1) контрола законитости; 2) контрола подзаконских докумената (упутства, правила, и слично); 3) контрола живота и рада (од свакодневних активности до вежби, гађања итд.); 4) контрола ратних резерви (смештај, ХТЗ, ефикасност заштите); 5) контрола пословања ВЈ; 6) контрола животног стандарда свих припадника Војске; 7) контрола доградње система и примене најновијих

достигнућа, и друго. На основу наведених контролних система може да се добије реална оцена о функционисању система, односно да се закључи да се систем Војске сагледава и контролише према реалним захтевима и могућностима.

Облици цивилне контроле војске

У најширем смислу, може се говорити о две цивилне контроле: институционалној и ванинституционалној контроли. Ниједна се не сме занемарити, а на основу детаљније анализе јасно је да се преклапају или да се надовезују једна на другу. У сваком случају, институционалну контролу требало би да карактерише осмишљеност, системски приступ, прецизне надлежности и висок, прецизно уређен, степен одговорности, док ванинституционалну контролу, пре свега, карактерише висок степен одговорности који се развија друштвеном надоградњом.

Институционална контрола

Под институционалном контролом Војске подразумевају се све Уставом и законима предвиђене институције државе које обављају контролу. Оне могу да буду сталне или привремене – могу у свом саставу да имају стални или привремени кадар (експерти за поједине области) који се, зависно од објеката контроле, повремено укључује. Институционалну контролу карактеришу: јасна надлежност, организација, компетентност и висок степен одговорности. Та контрола, поред Војске, ефикасно контролише и остале системе који утичу на Војску, или са њиховим контролама констатује циљеве, стање и оцену контроле.

Ванинституционална контрола

Под ванинституционалном контролом подразумева се контрола коју обављају:

- 1) појединци (војници на служењу војног рока, војни обвезници у резерви, професионални припадници Војске свих категорија, родитељи и пријатељи у обиласку команди, јединица и установа ВЈ, гости на скуповима, прославама, стручним расправама, и слично), и
- 2) представници група и организација (невладине организације, медији, представници верских заједница, фирме које раде за потребе ВЈ, и слично).

Они цивилну контролу Војске обављају на основу посматрања или доживљавања појединих активности Војске. С обзиром на циљ, методе, принципе, обученост и слично, та активност би се пре могла назвати опсервација, а не контрола ВЈ, јер су ставови посматрача засновани више на утисцима, него на објективним оценама. Међутим, могућност изношења запажања, оцена стања, могуће последице и стварање „слике“ која може значајно да утиче на стварну оцену контроле и да контролу упуту на погрешну страну, или да изазове последице, намеће обавезу

да се размишља и о тој контроли. Спознаја те врсте „контроле“ обавезује Војску и систем одбране да се свеукупним деловањем она подигне на виши ниво и изграде инструменти заштите од ње.

Закључак

Војска је сила која има стабилну организацију и огромну моћ, користи ресурсе државе, потрошач је буџета, и слично, и због тога је „интересантна“ за контролу, углавном по потреби, али често и из неког интереса. Она не може да избегава контролу, која је, чак, и потребна ради разбијања неких заблуда о њеној затворености, отуђености, не-транспарентности, и слично.

Када војска, својим функционисањем, завреди поверење јавности, оно се оспорава управо „затвореношћу“ или „позитивним незнањем“. Но, то је и добро оправдање за недовољну бригу о Војсци, на једној, и тешко објашњив ентузијазам, поуздан морал, изузетно тешке услове рада и чињеницу да се нико не „уграђује“ у систем као војник, било професионалац, било војник на служењу војног рока, на другој страни.

Војска Југославије с великим очекивањима прати активности везане за цивилну контролу и очекује да ће се уз ширу подршку поједини проблеми брже и ефикасније превазилазити и решавати. Цивилна контрола се мора доживети као институција која ће испољити високу мотивацију и која ће својом компетентношћу и делотворношћу допринети напретку војне организације.

Литература:

1. Бешлајн, *Руковођење народном одбраном*, „Војно дело“, Београд, 1952.
2. Група аутора, *Вештина управљања*, СГИ, Београд, 1994.
3. Група аутора, *Менаџмент*, Факултет организационих наука, Београд, 1996.
4. Група аутора, *За нову друштвену организацију*, „Научна књига“, Београд, 1982.
5. А. Young, *Приручник за менаџере*, IQ MEDIJA & НАТ, Београд, 1992.
6. М. Кларин, *Организација и планирање производних процеса*, Машински факултет, Београд, 1992.
7. С. Мартиновић, и Б. Кордић, *Менаџмент & маркетинг подсетник*, „Ulises“, Нови Сад, 1994.
8. И. П. Шепаровић, *Теорија организације*, „Школска књига“, Загреб, 1975.
9. Ж. Костић, *Основи организације предузећа*, „Савремена администрација“, Београд, 1992.
10. М. Циновић, *Основи самоуправне организације рада*, „Савремена администрација“, Београд, 1987.