



---

## Реформе одбране деведесетих година: изведене поуке

---

УДК: [355.1 + 351.74] : 321.7 (100)

---

Центар за демократску контролу оружаних снага и  
Институт за односе Исток–Запад

---

„Војно дело“ објавило је у првом броју 2003. године најзначајније закључке (генералне препоруке) из свих осам специфичних области (осим реформе полиције и граничне службе) реформе сектора безбедности које су анализиране у неколико десетина студија, са предлогом најбољих решења за Савезну Републику Југославију. Студију је израдио међународни тим стручњака, које су окупили Демократски центар за контролу оружаних снага из Женева и Институт за односе Исток–Запад из Њујорка. У овом броју објављујемо део радова који се односе на поуке из реформи сектора безбедности које су предузимане деведесетих година двадесетог века (*Defence Reforms of the 1990s: Lessons Learned*).

Реформа сектора безбедности, односно оружаних снага, није потреба само друштва у транзицији. Та друштва, међутим, имају неупоредиво сложенији задатак. Стога се већи део преведених радова односи на искуства из реформе сектора безбедности у постсоцијалистичким земљама, а потом и другим земљама чија искуства могу да буду и за нас поучна. Будући да су, по први пут од када се реформе најављују, препознатљиви озбиљност, решеност и, уз то, подршка евроатлантских структура, првим учињеним корацима у реформи сектора безбедности у Србији и Црној Гори, објављивањем ових радова омогућавамо официрима Војске Србије и Црне Горе да прошире сазнања из те области, успешније прате процес реформе у нашој земљи и, према својим улогама, том процесу и допринесу.

Кристијан Катрина\*

## Реформа „Оружане снаге 21“

Као многе, а можда и већина, европске земље, Швајцарска је започела реформу својих оружаних снага и Министарства одбране, цивилне заштите и спорта (у даљем тексту: Министарство одбране или МО). Овај рад је усредсређен на реформу оружаних снага, али ће се, када је то корисно и примерено, помињати и неки аспекти реформе Министарства одбране.

### Параметри

Главни циљ реформе јесте трансформисање постојећих швајцарских оружаних снага, које могу да мобилишу и 350.000 људи, у мање и флексибилније снаге, које су боље обучене и опремљене. Истовремено, поштоваће се неколико параметара:

– *задаци одређени Савезним уставом:* „Оружане снаге служе да спрече рат и допринесу одржавању мира. Оне пружају подршку цивилним властима у одбрани од озбиљних претњи по унутрашњу сигурност и у управљању другим ванредним ситуацијама. Законом могу да се одреде и други задаци“<sup>1</sup>;

– *задаци који су детаљније приказани у Извештају швајцарске владе о безбедносној политици од 7. јуна 1999. године.* Њима су обухваћени допринос међународној подршци миру и управљању кризама, заштита и одбрана територије и помоћне операције за превенцију и решавање егзистенцијалних опасности (на пример, природне несреће или претње унутрашњем миру и стабилности које се не могу решити само цивилним средствима);<sup>2</sup>

\* Кристијан Катрина је заменик начелника за безбедносна и одбрамбена политику Савезног министарства одбране, цивилне заштите и спорта Швајцарске. У раду су садржана ауторова лична гледишта, која не морају одражавати гледишта Савезног Министарства одбране Швајцарске.

<sup>1</sup> *Савезни устав Швајцарске*, чл. 58, ст. 2.

<sup>2</sup> *Безбедност кроз сарадњу*, Извештај Савезног већа Савезној скупштини о безбедносној политици Швајцарске, 7. јуни 1999, стр. 43–48.

– милицијски систем према Савезном уставу: „Швајцарска има оружане снаге. Оне су начелно организоване по принципу милиције“.<sup>3</sup> То подразумева да део који чине професионалне оружане снаге мора остати мали и, штавише, да већина обвезника не служи војну обавезу једнократно, већ после основне обуке похађају неколико курсева додатне обуке који су распоређени током неколико година;

– стална војна неутралност, која није сама по себи циљ, него средство. У Савезном уставу она се помиње само у два случаја – у вези с правима и дужностима Парламента и Владе: „Савезна скупштина ... предузима мере за очување спољне безбедности, самосталности и неутралности Швајцарске“, и „Савезно веће предузима мере за очување спољне безбедности, самосталности и неутралности Швајцарске“.<sup>4</sup>

Финансијски ресурси којима располажу швајцарске оружане снаге формално нису параметар, али у пракси имају сличан значај. Реално, они су пали за трећину у последњих десет година, на ниво од 4,3 милијарде швајцарских франака годишње. Трошкови за одбрану, који обухватају додатне издатке од око пет милијарди швајцарских франака за састав Министарства одбране, као и расходе Савезног уреда за цивилну одбрану, сада износе нешто мање од 10 одсто савезног буџета и 1,3 одсто бруто домаћег производа (БДП) Швајцарске. Наравно, целокупни трошкови швајцарске одбране су већи, јер неке трошкове сnose кантони, општине и приватни сектор (нарочито у форми даљег плаћања пуне плате запосленима који привремено служе у оружаним снагама, мада држава надокнађује мање од износа потпуне плате). Чак и ако се узму у обзир ти трошкови, издаци Швајцарске за одбрану мањи су од два одсто бруто друштвеног производа. Оружане снаге 21. века морају да се организују без повећавања војног буџета, што подразумева модернизацију обуке и опреме, а тиме и потребне инвестиције у објекте и набавку наоружања. Према томе, морају да се смање оперативни трошкови.

---

## ***Главне карактеристике***

---

### **Бројно стање**

---

Швајцарске оружане снаге састоје се од Генералштаба, Копнене војске и Ратног ваздухопловства. Њихово бројно стање тренутно (тј. пре реформе „Оружане снаге 21“) износи 350.000 људи када су комплетно мобилисане). Од тога су само 3.700 припадника професионални официри или подофицири, док остатак чине привремено активне оружане снаге, тј. војници, подофицири и официри који се активирају само периодично, ради похађања курсева допунске обуке или обуке

<sup>3</sup> Савезни устав Швајцарске, чл. 58, ст. 1.

<sup>4</sup> Исто, чл. 173, ст. 1а, и чл. 185, ст. 1.

неопходне за нове функције или више чинове. У „Оружаним снагама 21“ професионални и привремено активни део чини 140.000 људи, које допуњује око 80.000 припадника новоуведене резерве. У привремено активних 140.000 припадника урачунато је и око 20.000 војних обвезника на основној обуци, а професионална компонента биће повећана на око 5.500 људи. У складу са одредбама Савезног устава, професионални официри, подофицири и војници могу да се ангажују само на задацима за које су потребни или стална готовост високог степена (која се не може обезбедити са војним обвезницима) или посебно висока техничка оспособљеност (која, такође, не може бити ефикасна са војним обвезницима, на пример, у случају пилота борбених авиона *F/A-18*). У случају, који је мало вероватан, да се у будућности појави војна претња и да су неопходне веће оружане снаге за генерисање додатних снага била би неопходна допуна постојећих закона, у вези с дужином служења војног рока.

---

## Војна обавеза

---

Као последица смањења оружаних снага (а донекле и као покретачки чинилац тог смањења), биће смањен распон година Швајцараца мушког пола са обавезом да служе у оружаним снагама (осим неспособних из здравствених разлога и оних који не служе војску по основу приговора савести). До сада је војна обавеза за војнике почињала са 20 година старости и престајала са навршене 42 године. Убудуће ће и даље почињати са 20, али ће престајати са 30 година живота. „Под стандардним моделом обавезе у „Оружаним снагама 21“ подразумева се почетни период обуке, у трајању од 139 дана, у доби од 20 година, након чега ће следити годишњи допунски курсеви, у трајању од по 19 дана, у доби од 21. до 26. године, као и четворогодишње распоређивање у резерву, када нема обавеза у погледу обуке. Пошто у Швајцарској постоји општа војна обавеза, једини начин да се смање оружане снаге јесте скраћење распона година у којима се подлеже војној обавези. Годишњи контингент војних обвезника износи око 20.000 људи, па зато снаге у саставу једанаест годишњих формација чини око 220.000 припадника (умањено за растур, али плус официри који остају у служби и после тридесете године старости). Идеја да се дозволи слободан избор између служења у оружаним снагама или у цивилној одбрани настала је 1999. године, али није добила неопходан консензус. Међутим, биће уведена још једна новина: неки војни обвезници – највише до 3.000 људи, што значи око 15 одсто контингента могу са 20 година старости, на добровољној основи, да служе одједном целокупан рок од 300 дана (они се затим одређују у резерву док не напуне 30 година). Тај нови облик, назван једнократни војни рок, уведен је да би се повећао број војника који могу одмах да се распореде, на пример, у случају елементарних непогода.

Смањење броја припадника оружаних снага није био једини разлог за скраћење војног рока. У милицијском систему обавезно се морају узети у обзир потребе не само оружаних снага него и привреде и друштва у целини. Заједничку обавезу оспособљавања милицијског система има не само привреда него и оружане снаге. Они морају да прилагоде захтеве према милицији тако да се могу разумно ускладити за захтевима професионалног живота. Краћим војним роком, уз служење већег дела обавезе одмах, смањују се проблеми изазвани великим и учесталим одсуствовањем с посла због служења у милицији после 26. године старости. За подофицире и официре оптерећење ће, такође, бити смањено ако се повећа професионална подршка за припрему и извођење обуке.

---

## Структура

---

У „Оружаним снагама 21“ Копнена војска ће имати осам команди за обуку, осам бригада (две тенковске бригаде, четири пешадијске бригаде и две бригаде планинске пешадије) и четири територијалне области које ће имати стално додељене трупе. Ратно ваздухопловство ће се састојати од неколико авио-пукова борбених авиона, хеликоптера и транспортних авиона, аеродромских формација и ПА дивизиона (батаљона).

„Оружане снаге 21“, начелно, биће организоване по принципу модула, с тим што ће батаљони бити основни модули. Нивои корпуса, дивизија и пукова биће укинута. У основној организацији батаљони ће бити груписани у осам бригада, које ће моћи да се прилагоде ако дође до дејстава. Теоријски, директан приступ било би потчињавање свих батаљона командама за обуку и придодавање бригаама само када треба да се изводи нека операција. То су, у ствари, оружане снаге прво и предложиле, али се показало да није политички изводљиво.

---

## Степенована готовост

---

Ново својство реформе јесте и стварање система готовости у степенима. То ће обезбедити да довољан број снага буде на располагању за неколико сати (на пример, ради помоћи у случају несрећа) и, у исто време, спречити да се сувише велике снаге држе у непотребно високом – и скупом – стању приправности. Број оружаних снага које су одмах на располагању биће повећан на око 2.300 људи (у саставу: око 1.400 припадника професионалне компоненте и око 900 једнорочних војника), што је више од садашњег нивоа од око 600 људи. За неколико дана моћи ће да се распореде додатне снаге, које похађају курсеве додатне обуке, а за неколико недеља могло би се позвати још једини-

ца из привремено активног дела оружаних снага. Међутим, за развијање резервне компоненте као ефективних снага били би потребни месеци.

## Сарадња и интероперативност

Одражавајући дугогодишњу швајцарску политику и праксу, као и стриктно заступање неутралности током „хладног рата“, швајцарска безбедносна политика и оружане снаге до сада су припремане за самосталну одбрану земље. Међународна сарадња је, барем до краја „хладног рата“, у суштини, била ограничена само на набавку оружја у иностранству и на слање ограниченог броја официра на школовање у иностранство. Нова швајцарска безбедносна политика („Безбедност кроз сарадњу“) указује на помак тежишта што ће се одразити и на „Оружане снаге 21“. Безбедносна политика се заснива на схватању да претње, опасности и ризици све више пресецају међународне границе и да је међународна сарадња неопходна ради ефикасног хватања у коштац с већином тих појава. Оружане снаге морају да сарађују на међународном плану на неколико начина:

– *Набавка оружја.* Сви већи системи оружја морају да се набављају у иностранству, с обзиром на то да производња таквих система у Швајцарској већ неко време није економски одржива. Војна индустрија постоји, али је ограничена на мање системе, на склапање система иностране конструкције и на одржавање.

– *Учешће у операцијама подршке миру.* Швајцарска је током деведесетих година 20. века повећала своје ангажовање у операцијама подршке миру учествовањем с ненаоружаним контингентима, у UN-TAG-у (*United Nations Transition Assistance Group* – Група УН за помоћ у транзицији, Намибија 1989–1990) и MINURSO-у (*UN Mission for the Referendum in Western Sahara* – Мисија УН за референдум у Западној Сахари 1991–1994) пружањем подршке мисији ОЕБС-а у Босни и Херцеговини од 1996. до 2000. године са јединицом за подршку Штаба („Жуте беретке“) и од 1999. године са једном швајцарском логистичком јединицом у КФОР-у у мултинационалној бригади – Југ. Поред тога, Швајцарска има око 20 војних посматрача у мисијама Уједињених нација. Још од 1953. године, Швајцарска је чланица Надзорне комисије неутралних земаља у Кореји, са контингентом који је прво био састављен од 93 официра, али се у међувремену свео на пет официра.

Упоредо с главном реформом оружаних снага, завршена је и делимична реформа Закона о оружаним снагама путем јавног народног гласања спроведеног 10. јуна 2001. године. Реч је била о омогућавању швајцарској влади да наоружа швајцарске јединице за подршку миру уколико им буде требало да се бране и обављају своје задатке. Тај предлог је наишао на велико противљење, али је прихваћен већином од 51 одсто, што олакшава сарадњу у операцијама подршке миру.

– *Сарадња у области обуке.* Швајцарске оружане снаге су у прошлости већ слале официре у иностране војне школске институције. Осим тога, ваздухопловне снаге – а ређе и копнене снаге – користиле су стране школске полигоне. Та сарадња ће бити интензивиранија, углавном због чињенице да је Швајцарска мала и густо насељена, тако да сва неопходна обука не може да буде спроведена код куће. У јавном гласању, 10. јуна 2001, швајцарска влада је овлашћена да закључи уговоре о статусу снага који олакшавају такву сарадњу.

Поред тога – а пре као одступање од политике у прошлости, барем у погледу јасноће – швајцарским оружаним снагама ће бити омогућено да сарађују са страним оружаним снагама у стварним војним операцијама. У извештају владе о безбедносној политици из 1999. године, била је искључена могућност приступа неком војном савезу (на пример НАТО-у) као војно непотребна и политички неизводљива. Циљ швајцарских оружаних снага требало би да буде знатна аутономна одбрамбена способност, али уз, истовремено, изграђивање кроз интероперабилност, варијанте за одступање од тога у заједничкој одбрани, уколико би то постало неопходно у случају војног напада и евентуалног накнадног укидања неутралности. У истом извештају напуштена је стара швајцарска стратегија одвраћања, односно одговарања, како кажу Швајцарци.

У међународној сарадњи неопходна је интероперабилност – или је барем њоме олакшана. С друге стране, она је средство за повећање интероперативности. „Оружане снаге 21“ имају задатак да изграђују интероперативност краткорочно – за операције подршке миру, и дугорочно – за одбрану.

---

## Руковођење оружаним снагама

---

Тренутно, начелник Генералштаба је „*primus inter pares*“ у руковођењу оружаним снагама. Он има чин генерал-потпуковника, као и команданти Копнене војске и Ратног ваздухопловства и команданти четири корпуса Копнене војске. У оквиру реформе биће уведен нов положај – команданта оружаних снага, који ће бити главни посредник (представник) министра одбране Швајцарске за војна питања. Увођење опуномоћеног главнокомандујућег са највишим генералским чином у доба мира неуобичајено је за Швајцарску, па ће и командант оружаних снага имати чин генерал-потпуковника. У реформи, број официра са чином генерала биће смањен са садашњих више од 70 на мање од 60, углавном због укидања корпуса и дивизија. И даље ће бити четири генерал-мајора, упркос укидања нивоа дивизија. Ти официри дивизијског нивоа биће команданти четири новоформиране територијалне области. На одступање од чистог модела бригада утицала су два захтева: прво, предвиђено је да територијалним областима мо-

гу, под извесним условима, да се придодају једна или неколико бригада, и друго, те територијалне команде су основни војни посредници за кантоне, па се сматра примереним да им се да што је могуће виши чин.

---

## Реформа Министарства одбране

---

Реформу оружаних снага прати реформа Министарства одбране. Будуће министарство одбране, цивилне заштите и спорта састојаће се од шест целина: генералног секретаријата, са претежно помоћним функцијама (на пример, персонална, финансијска, правни послови) и управа за безбедносно политику, дела за одбрану (оружане снаге), набавку и технологију, цивилну заштиту и спорт. Савет Министарства, који се састоји претежно од команданата корпуса (седам од 10 чланова), биће замењен управним саветом којем ће председавати министар одбране и у који ће бити укључени шефови шест наведених целина. Мада је право на одлучивање увек имао министар одбране (а не већина приликом гласања у Савету Министарства), тиме се наглашава демократска и политичка контрола швајцарских оружаних снага.

---

## Процедура

---

Да би се променила ситуација у Швајцарској, потребно је време. То поготову важи за велике институције као што су оружане снаге. Основна процедура састоји се од тога да Влада изда нови извештај о безбедносној политици и, потом, нове смернице за оружане снаге, након чега следе предлози за неопходне промене у законодавству.

---

## Комисија за проучавање стратегијских питања

---

Такав редослед постојао је и у реформи одбране, али је убачен и додатни почетни корак: тадашњи министар одбране Швајцарске Адолф Оги формирао је у јесен 1996. специјалну комисију, која је своје предлоге за развој швајцарске безбедносне политике предала у фебруару 1998. године. Ту комисију, на челу са бившим државним секретаром Едуаром Бринером, чиниле су 42 познате личности – чланови Парламента из различитих партија, представници привреде, новинари, студенти, па чак и једини швајцарски астронаут. Комисија је дала прилично прогресивне предлоге, са којима се није сложио само један члан (државни канцелар Кристоф Блохер), који је био и међу онима који су се жестоко супротставити наоружавању швајцарских трупа за подршку миру.<sup>5</sup> Једна од намера при стварању те *ad hoc* ко-

<sup>5</sup> Извештај Комисије за проучавање стратегијских питања, који је издало Савезно министарство за одбрану, цивилну заштиту и спорт Швајцарске 26. фебруара 1998. године.

мисије било је идентификовање области консензуса и, на тај начин, деловање попут ралице за снег и отварање путева развоја званичне швајцарске политике.

## Извештај о безбедносној политици Швајцарске

Извештај је предат на увид широкој јавности ради консултовања. На основу анализе коментара које је изазвао, швајцарска влада је формулисала, у септембру 1998, смернице за израду нацрта званичног Владиног извештаја о безбедносној политици Швајцарске. Радна група, коју су чинили представници већине савезних министарстава и коју је предводило МО, почела је у јесен 1998. да ради на нацрту тог извештаја. У јануару 1999. Влада је прегледала нацрт и дала даља упутства у вези с неким контроверзним питањима. Од средине фебруара до средине априла кантони, политичке партије, синдикати, организација послодаваца и бројна удружења били су позвани да дају примедбе на извештај. Након додатне ревизије, извештај је усвојен у Савезном већу 7. јуна 1999. и предат Парламенту, који га је пажљиво размотрио и одобрио у децембру 1999. године (Национално веће) и у марту 2000. године (Веће држава). Наслов тог Владиног извештаја – „Безбедност кроз сарадњу“, указује на генерални правац деловања швајцарске безбедносне политике.

## Смернице оружаних снага

У *Смерницама оружаних снага* описани су задаци доктрина, организација, структура и систем обуке оружаних снага. Почетну израду нацрта предузео је Генералштаб, на основу детаљнијих проучавања одређених питања. Такође, Генералштаб је учествовао и у прерадама нацрта, предложивши да се узму у обзир неопходне модификације у вези с терминологијом, и генерално је подржао цивилну страну војном и техничком експертизом.

Почетни нацрт био је завршен крајем 2000. године, а 21. децембра швајцарска влада је расправљала о нацрту и утврдила неке основне параметре. Када је нови министар одбране, савезни канцелар Семјуел Шмит, ступио на положај у јануару 2001, одлучио је да се у нацрту побољша терминологија и с обзиром на политички осетљива питања. То је учињено у фебруару у оквиру цивилног дела Министарства одбране. Други нацрт, који је из тога произишао, поднесен је швајцарској влади и о њему је накнадно вођена незванична расправа с представницима кантона, приватног сектора, синдиката, Друштва официра Швајцарске и удружења подофицира. Пречишћени нацрт предат је, затим, ради званичног консултовања, предвиђеног законом, од маја до јула 2001. године.

Током тих консултација исказана су веома различита гледишта. Од четири партије које учествују у Влади Швајцарске, две се нису сложиле с предлогом. Социјалдемократска партија се залагала за много мање и професионалније оружане снаге, а Швајцарска народна партија за веће оружане снаге и стриктно аутономну државну одбрану. Та гледишта нису била само контрадикторна, него нису могла ни да се ускладе с генералним правцем безбедносне политике Швајцарске, чији су темељи постављени две године раније у Владином извештају о безбедносној политици. Швајцарска влада морала је да се определи за средњи пут, надајући се да ће за њега добити довољну подршку у Парламенту и, ако би до тога дошло, на националном референдуму.<sup>6</sup>

Након делимичних ревизија нацрта, швајцарска влада је коначно, 24. октобра 2001, усвојила *Смернице оружаних снага* и упутила их Парламенту. Прва комора ће разматрати тај предмет у марту а друга у јуну 2002. године. Разлике између комора требало би да буду усаглашене у септембру, након чега почиње да тече период од 100 дана током којег може да буде прикупљено 50.000 потписа за расписивање јавног референдума.

---

## Циљеви

---

Општи циљеви реформе одбране у Швајцарској могу да се изразе сасвим једноставно: оружане снаге морају да се прилагоде војно-политичкој ситуацији у Европи и променама у друштву. Реформом морају да се поштују милицијски систем, неутралност и задаци оружаних снага садржани у Савезном уставу и мора да има широк политички консензус. Истовремено, она би требало да оспособи швајцарске снаге за садашње и будуће безбедносне изазове. Значајно је да би „Оружане снаге 21“ требало да буду способне да се стално прилагођавају, тако да се донекле отклања потреба за потпуном реформом у дужим временским интервалима.

Још један од циљева јесте да се дође до оружаних снага које се уклапају у ограничења буџета од око 4,3 милијарде швајцарских франка годишње – што је, реално, за око трећину мање него пре десетак година. Са таквим буџетом, уз претпоставку да ће у догледној будућности остати исти, оружане снаге би ипак требало да унапреде обуку и модернизују опрему и наоружање. Због тога је неопходно знатно смањење бројног стања ОС и оперативних трошкова, тако да би се

<sup>6</sup> Технички, *Смернице оружаних снага* не подлежу одобравању у Парламенту, а готову не референдуму. Међутим, пратећи предлози промена у Закону о оружаним снагама подлежу расправи и могућим амандманима у Парламенту, а неопходан је и референдум ако га захтева 50.000 грађана. Без промена у законима, „Оружане снаге 21“, скициране у *Смерницама оружаних снага*, не могу бити остварене.

створила финансиjsка средства neопходна за модернизацију на основу које би се швајцарске оружане снаге одржале на технолошком нивоу који се може упоредити с нивоом других европских држава (мада не Велике Британије и Француске, а поготову не Сједињених Држава).

Јачање демократске контроле оружаних снага није било један од главних циљева, јер се, у суштини, таква контрола у Швајцарској и не доводи у питање. Милицијски систем, који одређује војну обавезу за све физички способне грађане мушког пола током знатног броја година живота, обезбеђује једну контролу оружаних снага, док грађани, честим гласањем о војним питањима, обезбеђују другу контролу. Ту је, наравно, и надлежност Парламента да одлучује о војном буџету, укључујући и набавку. Међутим, извесни елементи реформе доприносе јачању демократске контроле, нарочито постављање команданта оружаних снага, као и реформа Министарства одбране, чиме се укида бројна надмоћ војске у одбору за управљање Министарством одбране.

---

### **Проблеми и изазови**

---

Узимајући у обзир услове који се морају поштовати у реформи одбране Швајцарске – милицијски систем, неутралност, федерализам и веома свеобухватан, и прилично дуготрајан, процес доношења одлука – реформа „Оружаних снага 21“ до сада се добро одвијала. Редослед поступака био је логичан – од општијих ка одређенијим, од безбедносне политике до оружаних снага. Консултације су биле главна одлика сваке фазе и често су се завршавале компромисом, а формирање *ad hoc* комисије која је претходила Владиним извештајима такође се показало као корисно средство за повећавање вероватноће налажења одрживе политичке основе за предложене промене.

---

### **Недостаје мерило за одбрамбене могућности**

---

С гледишта некога ко је ангажован у тој реформи са цивилне стране Министарства одбране, тај пројекат наишао је и на извесне потешкоће. Неке од њих су произашле из чињенице да постоји веома мала вероватноћа да ће доћи до класичне војне агресије на Швајцарску, а очекује се да тако буде и даље, осим уколико настану корените промене у војно-политичкој ситуацији у околини Швајцарске. То значи да није вероватно да ће, у догледној будућности, швајцарске оружане снаге бити ангажоване за војну одбрану, што је, у суштини, њихов основни задатак, и када је реч о ресурсима, обуци и опреми. Наравно, конвенционални напад на Швајцарску не може се заувек и потпуно одбацити. Преостали ризик је главни *raison d'être* за држање оружаних снага.

Веома мала вероватноћа за војни напад на Швајцарску има неколико последица. Пре свега, нема објективног стандарда за одређивање величине и неопходних одбрамбених могућности оружаних снага. Током „хладног рата“ постојале су многе неизвесности (од којих су неке разјашњене када су отворени архиви земаља бивших чланица Варшавског пакта), али је била могућа израда реалних сценарија на основу којих су се добијали показатељи могућности неопходних за одбрану Швајцарске. То се променило после окончања „хладног рата“. Наиме, требало би знатно напрегнути машту да би се указало на неку земљу у Европи која би могла, сада или у догледној будућности, војно да нападне Швајцарску. Штавише, Швајцарска је готово окружена земаљама чланицама НАТО-а – државама које се с разлогом не могу сматрати потенцијалним противницима и преко којих би агресор морао да пређе пре него што би могао да изведе копнени напад на територију Швајцарске.

---

## Разилажење међу владајућим партијама

---

Уз малу вероватноћу да ће се оружане снаге ангажовати у одбрани Швајцарске од војног напада, као и без поузданих критеријума за одређивање величине и могућности потребних за оружане снаге, постоји искушење да одбрамбена политика – и реформа одбране – постане питање партијске политике. Да је конвенционална војна претња Швајцарској вероватнија, постојао би притисак на све важније политичке партије да сведу на минимум разлике у погледу оружаних снага и да установе заједничку платформу.

Током званичних консултација око *Смерница оружаних снага* у лето 2001, Хришћанско-демократска партија је у целини подржала нацрт швајцарске владе, Радикална партија је тражила неке ревизије и додатна објашњења, Социјалдемократска партија се залагала за радикално мање и професионалније оружане снаге, а Швајцарска народна партија за веће снаге, са ниским до средњим нивоом технологије, али одлучне да потпуно самостално бране Швајцарску од сваког противника. То су само партије које имају представнике у швајцарској влади. Захтеви Социјалдемократске партије и Швајцарске народне партије не само да су били међусобно контрадикторни него се нису могли ни ускладити с Владином предлогом који су подржале, мада с извесним резервама, остале две партије. У таквој ситуацији, швајцарска влада је одлучила да се држи основних линија свог нацрта, с тим да унесу нека побољшања.

---

## Приоритетни задаци оружаних снага

---

Наведени проблеми изражени су сугестијама да се промени редослед задатака оружаних снага. И у Владином *Извештају о безбедно-*

сној политици (1999) и у нацрту *Смерница оружаних снага* ти задаци су побројани следећим редоследом:

- подршка миру и управљање кризом;
- заштита и одбрана територије;
- допунска подршка цивилним властима (на пример, у случају не-срећа).

Швајцарска народна партија и, с нешто мање инсистирања, Радикална партија тражиле су да се тај редослед промени тако да се заштита и одбрана територије ставе на прво, а подршка миру и управљање кризом на последње место. У свим владиним документима назначено је да тај редослед није важан (и да не обезбеђује право на доделу ресурса), него да прати другачију логику: прво су наведена два задатка у којима би армија имала оперативну одговорност, а затим операције помоћи, с тим што је редослед прве две направљен према вероватноћи да до тих операција стварно дође. Влада је коначно остала при свом редоследу на основу чињенице да је већ у много раније одобреним документима (*Извештај о безбедносној политици* из 1990. године и *Смернице оружаних снага* из 1995. године, израђене 1992. године) подршка миру била прва на списку задатака.

---

## Слагање у општим и неслагање у посебним питањима

---

Још једно искуство указује на то да се много лакше сложити око опште политике него око конкретних питања, поготову ако се односе на економске интересе. Тај феномен је добро познат у целом свету, на пример, реакција на предлог владе САД да затвори војне базе. Формулисање генералне стратегије „Безбедност кроз сарадњу“ није прошло без тешкоћа, али су оне биле незнатне у поређењу с реформом оружаних снага.

Пример успешног притиска интересних група јесте владина одлука да задржи – мада у знатно смањеном броју – товарне коње у швајцарским оружаним снагама. С војног гледишта, корист од њих је мала, ако је уопште и има. Стога је у нацрту *Смерница оружаних снага*, предложено да буду укинута, али је та прелиминарна одлука касније промењена. Насупрот томе, подржана је Влада одлука да се укину јединице на бициклима.

---

## Субординација батаљона

---

Узрок раздора било је потчињавање батаљона. Војни планери су тврдили да би батаљони требало да буду потчињени команди за обуку. Наиме, батаљони би се додељивали бригади само ради дејстава и, сваких неколико година, ради обуке. Међутим, кантони и друге групе (са запаженим изузетком Друштва швајцарских официра) залагали су

се за њихово потчињавање борбеним бригадама. За разумевање те контроверзности веома је важна чињеница да командама за обуку руководе професионални припадници војске, док штабове бригада чине готово искључиво официри милиције. Да би се задовољили заговорници јаке милиције, на крају је одлучено да се батаљони потчине бригаама, чак иако то можда није најбоље решење кад је реч о војној ефикасности и делотворности.

У вези с тим је питање лимита за војне каријере официра милиције. Чак и ако је у извесној фази постојала намера у оружаним снагама да се ограниче могућности у напредовању официра милиције до нивоа капетана или можда мајора, та линија није праћена јер би била политички безнадежна. Како се испоставило, задржана је чак и могућност да официри милиције командују бригадама, мада је условљена одредбама да морају имати не само неопходне квалификације него и да морају бити у могућности да одвоје време неопходно за такву функцију. У пракси, официр милиције који је постављен за команданта бригаде морао би да посвети барем половину свог радног времена командовању бригадом.

---

## Дужина почетне обуке

---

У свом нацрту из маја 2001, швајцарска влада је предложила да се трајање почетне обуке (регрутна школа, обавезна са 20 година старости) продужи са тадашњих 15 на 24 недеље. Са 24 недеље могла би да се оствари обука на нивоу појачане чете или, чак, батаљона – обука која је протеклих година запостављана. Истовремено, на обуци у трајању од 24 недеље војни обвезници би могли да се обуче тако да један од њих може обављати функције за које је до сада требало неколико особа. Најзад, служење већег дела војног рока (145 дана од укупно 280 дана) на самом почетку смањило би касније захтеве војске према војним обвезницима када је много вероватније да ће ти захтеви бити у колизији с њиховом професионалном каријером.

Предлог да обука траје 24 недеље наишао је на велико противљење, с тим што су многи консултовани кантони, партије и организације о томе расправљали 18 недеља. Због регрутне школе од 24 недеље, тврдили су, студенти би изгубили целу годину. Као одговор на то, Влада је донела одлуку да предложи да период почетне обуке траје 21 недељу, као компромис између потреба војске и потреба професионалног живота. „Губитак“ од три недеље, у поређењу са Владиним првобитним предлогом, неће се надокнађивати још једним курсем допунске обуке. Тако је број дана које војни обвезник треба да одслужи сведен са 280 на 262 дана. Остаје да се види да ли ће Парламент прихватити тај предлог или ће предложити амандман.

Као део реформе Влада предлаже да делу војних обвезника понуди варијанту да одслуже целокупан војни рок одједном, у периоду од 300 дана, када напуне двадесет година. Том мером се обезбеђују снаге које су одмах на располагању у сваком тренутку (на пример, за непосредно реаговање на елементарне непогоде). Оружаним снагама би одговарало да имају око 3.000 војника годишње који служе једнократни војни рок (од укупног годишњег прилива од око 20.000), али остаје да се види да ли је довољан број војних обвезника вољан да изабере ту варијанту. Првобитни предлог да се војни обвезници приволе, ако је потребно, на служење једнократног војног рока повучен је јер је наишао на готово једногласно противљење.

Неки делови су се успротивили – а и даље су против – чак и увођењу варијанте служења једнократног војног рока на добровољној основи јер сматрају да се тиме подрива милицијски систем и утире пут професионалним оружаним снагама. Наиме, за швајцарски милицијски систем заиста је карактеристично да обвезници служе војни рок у неколико етапа (регрутна школа и неколико курсева допунске обуке), али ограничено одступање од тог правила је у складу са Уставом, уколико је то заиста неопходно по војној основи и ако не обухвата већину војних обвезника.

### Координација у оквиру система унутрашње безбедности

Швајцарска влада, заједно са кантонима, пролази тренутно кроз процес преиспитивања швајцарског система унутрашње безбедности. То се односи, пре свега, на полицију, која је, начелно, још увек везана за кантоне – постоји савезни уред за полицију, али не и савезне полицијске снаге. С обзиром на широк опсег обухваћених питања – довољно је поменути федерализам и финансије – то је комплексан и прилично дуготрајан процес. У сваком случају, видни резултати се очекују тек после неколико година. Какви год били ти резултати, они ће утицати на оружане снаге пошто њихови задаци обухватају помоћне операције за потребе цивилних власти, на пример, заштиту међународних конференција, организација и амбасада у време повећане опасности.

Сарадња између полиције и оружаних снага била би олакшана да су главне црте будућег швајцарског система унутрашње безбедности биле познате у време израде нацрта *Смерница оружаних снага*. Динамика та два пројекта се ипак сувише разликовала. Па ипак, оружане снаге би требало да буду у могућности да, током наредних година, обаве потребна прилагођавања. Текуће планирање заснива се на

претпоставци да ће услуге које се од њих траже за потребе унутрашње безбедности остати углавном на садашњем нивоу.

---

## Научене лекције

---

### Стартовати са смелим предлозима

---

Једна лекција – можда не нарочито оригинална – јесте да оружане снаге, Министарство одбране и Влада морају да крену са смелим предлозима ако желе да реформа буде заиста значајна. Њихови предлози ће ионако бити разводњени, поготову у политичком систему какав је швајцарски, свеобухватним и честим консултацијама.

---

### Ублажити технократске приступе

---

Без икаквог алудирања на способности војних планера, најтежи део реформе одбране Швајцарске није било дефинисање решења за војне проблеме, него провођење тих предлога кроз политичку арену, без великог угрожавања логике садржане у основи првобитних планова.

У свакој земљи оружане снаге су велика национална институција. У Швајцарској, са њеним милицијским системом за оружане снаге – па и више, за сваку промену у њима – стално постоји интересовање јавности. Чињеница да велика већина Швајцараца мушког пола служи обавезни војни рок током великог дела свог живота у оружаним снагама изазива код њих, не увек оправдано, убеђење да су у доброј позицији да суде о свим војним питањима. То ни у којем случају није плодно тле за технократске приступе. Чињеница да промене у *Закону о оружаним снагама* могу да буду подвргнуте суду јавности (ако тако тражи 50.000 грађана) значи да широко распрострањено незадовољство није само пролазан проблем, већ може да изазове пропаст целокупне реформе.

---

### Опсежно и често консултовање

---

У таквој ситуацији и политичком систему смањење консултација може да буде искушење – у сваком случају за планере и бирократе са технократским начином размишљања. Међутим, у Швајцарској би то било велики ризик. То су земља и друштво изграђени на тегобном, а понекад и досадном, трагању за консензусом. Решења до којих се долази можда нису најбоља с професионалног гледишта, али су политички одржива. То важи чак и када се многи погледи и захтеви не могу прилагодити; сам чин заступања најразноврснијих гледишта доприноси да се она прихвате чак и ако се здушно не подржавају.

Реформу одбране мора усмеравати демократски легитимизовано политичко руководство. Улога оружаних снага је да презентују планове и потребе на основу свог професионалног суда и да их прилагоде, једне за другим, одлукама донетим на политичком нивоу. Оружане снаге су дужне да укажу на последице различитих политичких избора, али морају и даље да буду лојалне – што и јесу радиле у случају реформи одбране Швајцарске.

### Не инсистирати на војној доктрини ако недостају предуслови

Једна од критика нацрта *Смерница оружаних снага* била је да не садрже никакву војну доктрину. За то постоји једноставан разлог: у недостатку неког поузданог показатеља идентитета и природе војног агресора, а с обзиром на веома малу вероватноћу да ће до такве агресије доћи у догледној будућности, не би било поштено, с интелектуалног становишта, изаћи са потпуно развијеном војном доктрином. Као одговор на потребу за војном доктрином, неки фрагменти такве доктрине уврштени су у *Смернице оружаних снага*, али они, с правом, нису ни близу једне стварне војне доктрине.

### *Научене лекције које су релевантне за друге*

Већина поука изведених из швајцарског искуства вероватно се може применити на друге земље, осим, можда, изузетно великог нагласка на консултације који произилази из посебног карактера швајцарског политичког система.

### Прво политика

Реформе одбране морају да буду утемељене у општој политици или стратегији. Та политика мора да одређује циљеве безбедносне политике и задатке сваког инструмента безбедносне политике, означавајући, на тај начин, и шта су – и, што је једнако важно, шта нису – задаци оружаних снага. С обзиром на величину и укупне могућности, оружане снаге морају да буду приправне за ангажовање у задацима који им нису основни (на пример, операције помоћи у елементарним непогодама или појачавање полиције у ситуацијама посебно високог ризика), али њиховој употреби унутар матичне земље мора да се приступи веома пажљиво – треба је ограничити на ситуације у којима је то несумњиво неопходно.

## Сарадња, али без међусобног узурпирања улога

---

Оружане снаге, цивилни део Министарства одбране, Влада и Парламент морају да сарађују у реформама одбране, тако да свако обавља искључиво свој део посла. Чисто војно-технократски приступ вероватно не би био одржив јер би се, вероватно, изоставили изванредно значајни политички, економски и социјални аспекти. Тиме се, можда, умањују војна ефикасност и делотворност и ометају војни планери, али је то предуслов за стварање одрживих оружаних снага.

---

## Могућности зависе од финансијских ресурса

---

Финансијски ресурси су значајан чинилац јер од њих зависи какве оружане снаге земља може, или је вољна, да има. У оружаним снагама које се заснивају, у потпуности или делимично, на војној обавези неопходно је да се у целокупне финансије укључе и спољни трошкови, тј. трошкови које сnose друге агенције, други политички нивои (кантони, општине) или приватни сектор.

---

## Консултације, сарадња и компромис

---

На крају, чини се да је прикладно да се истакну три *C* – „*consultation, cooperation, compromise*“ (консултације, сарадња, компромис). Швајцарски систем им можда даје посебно велики значај, али би свакако било добро да их поштују и друге земље. Безбедносна политика *није* партијска политика, али се њоме мора повећати сигурност целокупног становништва. А, оружане снаге нису инструмент владе, него државе и њених грађана.\*\*

---

\*\* Превод: Душанка Пивљанин.

# Европска димензија реформе одбране: улога Западноевропске уније и Европске уније

Ендру Коти\*

## Увод

Током прошле деценије много је расправљано о „европском“ – за разлику од трансатлантског, односно о доприносу НАТО-а одбрани. Током већег дела деведесетих година 20. века, међутим, веће западноевропске земље поделиле су се око тога да ли, колико далеко и како да се настави тим путем. Резултат тога била је сагласност око компромисне формуле да Западне европске унија – а не Европска унија – чини институционални оквир за сарадњу у области европске одбране, али ће област њених активности бити ограничена на операције управљања кризом (тзв. Петерсбуршки задаци), а не на одбрану националне територије. У пракси је НАТО остао основно тело за планирање колективне одбране. Када су западноевропске земље и Сједињене Државе одлучиле да предузму војну акцију у СР Југославији, прво су се обратиле Уједињеним нацијама, а затим НАТО-у, а не Западне европске унији. За нове демократске земље централне Европе, НАТО – кроз „Партнерство за мир“ – брзо је постао основни институционални посредник у области одбране. Оперативном сарадњом с НАТО-ом у операцијама подршке миру у претходној Југославији ојачан је тај однос. Па ипак, централноевропске државе развиле су током деведесетих година изузетан однос и са ЗЕУ, као и ограниченије везе на војном плану са Европском унијом. У овом раду приказана је еволуција доприноса Западне европске уније и Европске уније реформи одбране у Централној Европи током деведесетих година и истражено је какве се лекције, у вези с тим, могу научити.

Од 1998. до 1999. године европска одбрана је добила изузетан нови замањ установљавањем Заједничке европске безбедносне и одбрамбене политике (*Common European Security and Defence Policy – CESDP*) у оквиру Европске уније. Крајем 2001. видеће се тачно како ће се *CESDP* развити, док је однос између тог пројекта европске

\* Ендру Коти је предавач у Министарству Владе, на Универзитетском колеџу Корк и на Катедри за мировне студије Универзитета Брадфорд. Жели да ода посебну захвалност амбасадору Елисон Бејлз за настанак овог рада (октобар 2001). За садржај рада, међутим, у потпуности је одговоран аутор.

одбране и проблема реформе одбране у новим демократским земљама још нејаснији. Па ипак, *CESDP* најављује велики политички помак у расправи о европској одбрани и може да има значајне импликације за реформу одбране у посткомунистичкој Европи и као излазак Запада у сусрет тим земљама у области одбране. Према томе, у контексту *CESDP*, у последњем делу рада истражена су питања која треба размотрити при одређивању могуће будуће улоге изразито европског доприноса реформи одбране у Централној Европи предвођеног Европском унијом.

---

### ***Ограничен допринос Европе реформи одбране на Истоку током деведесетих година 20. века***

---

У деценији након окончања „хладног рата“, ни Западноевропска унија ни Европска унија нису међу својим циљевима, и одговорношћима, имале промовисање реформи одбране у новим демократским земљама:

– Западноевропска унија била је генерално слаба и недовољно искоришћена организација, која никад није извела одбрамбену операцију нити, чак, вежбу са бојним гађањем; њен мали штаб за планирање није имао потенцијале за образовне дужности;

– неке чланице биле су посебно против тога да ЗЕУ ради било шта што би могло да конкурише НАТО-у (у овом случају „Партнерству за мир“);

– у сваком случају, ЗЕУ била је надлежна само за „Петерсбуршке задатке“ (тј. за задатке војног управљања кризом, а не за „стварну“ или свеобухватну одбрану);

– Европска унија, са своје стране, није тражила никакву надлежност или одговорност за војна питања, нити је имала икакве органе опремљене за њихово решавање док није 1998–1999. године покренута Заједничка европска безбедносна и одбрамбена политика (*CESDP*);

– *CESDP*, опет, била је формулисана само за бављење управљањем кризама, а у фази формирања (која још траје) била је преокупирана унутрашњим организовањем и односима ЕУ – Северноатлантски савез.

Мора проћи неко време пре него што историја оцени да ли је то била протраћена прилика. На први поглед, привлачно чланство у ЕУ – због којег су кандидати из централне Европе увели много озбиљних системских промена и стварно се жртвовали у нади да ће ући у ЕУ – могло је да им обезбеди понуду за помоћ у реформи одбране, као и форум за расправу о оним њеним аспектима (финансијски, социјални, људска права) које је НАТО теже схватао. Мотивација за проширење исказана је кроз озбиљне напоре које су уложиле земље централне

Европе, као придружени партнери ЗЕУ, да би то тело користиле као позорницу за импресионирање и НАТО-а и Европске уније својим добрим понашањем. Исто тако, Русији би, можда, било лакше да расправља о неким аспектима тог проблема само са Европљанима, него када су у НАТО-у присутне и Сједињене Државе. Како су ствари стајале, тај веома ограничен и индиректан утицај који су ЗЕУ и ЕУ имале на процесе реформи одбране може се навелико користити за извлачење упозоравајућих поука и постављање питања о томе како ће „Европа одбране“ решавати тај проблем у будућности.

### *Западноевропска унија*

Западноевропска унија увела је 1992. године статус „придруженог партнера“ који су добиле свих 10 централноевропских земаља које су признате као кандидати за Европску унију. Након приступања НАТО-у Чешка Република, Мађарска и Пољска постале су „придружени чланови“, а седам земаља остале су придружени партнери: Бугарска, Естонија, Летонија, Литванија, Румунија, Словачка и Словенија. Западноевропска унија има посебне односе с Русијом и Украјином који обухватају политички дијалог и практичну сарадњу.

Све земље придружени партнери имале су делегације у ЗЕУ у Бриселу, са истим руководством као и њихове делегације НАТО-а, а обухватале су и цивилне и војне представнике. Годинама су те земље примане на све већи број разних састанака ЗЕУ, укључујући и Савет, барем сваке друге седмице, већину састанака Војно-политичке групе, као и (нарочито крајем деведесетих) неке састанке Војног комитета и Војне радне групе. Оне се никад, у пракси, нису умешале у рад с оружјем нити у нејасне дискусије подтела о разним конкретним аспектима војног усаглашавања, а, што је још важније, никад им није било дозвољено да шаљу официре у Војни штаб Западноевропске уније. Па ипак, дискусије којима су присуствовале биле су обимне и довољно тешке (поготову кад су се односиле на текуће – невојне, операције) да пруже војном особљу Централне Европе (ЦЕ) неку врсту брзог курса о дипломатији везаној за одбрану и, поготову, о тензијама и динамици групе састављене само од Европљана. Специфичност ЗЕУ била је да никад не користи превођење, тако да је укључено војно особље морало да разуме оба радна језика – енглески и француски језик.

Специфичне активности ЗЕУ које су можда имале неки утицај на размишљање придружених партнера о реформи одбране (без обзира на то колико индиректно или несвесно) обухватале су:

– вежбу за израду нацрта изведену 1994–1995. године ради израде документа „Европска безбедност: заједничка концепција 27 земаља

ЗЕУ“. Придружени партнери су били потпуно укључени у тај рад, којим је, барем у најширем и апстрактном смислу, понуђен оквир за дефинисање циљева одбрамбене политике новог доба;

– невојне операције које је ЗЕУ обављала 1997–2000. године: мисија обуке полиције *MAPE (Multinational Advisory Police Element)* у Албанији и много мањи тим за обуку у размињању (*WEU De-mining Assistance Mission – WEUDAM*) у Хрватској. Прва се састојала од припадника војне полиције и граничних јединица неколико држава придружених партнера, а другу је чинио један бугарски официр. Они су представницима централноевропских земаља у веома малој размери презентовали искуство у вези са западним стандардима и приступом оперативној организацији, као и веома тешка питања у вези са управљањем и финансирањем мисије (мисија *MAPE* била је, наравно, интервенција директно усмерена на посткомунистичку реформу у Албанији, али је утицала само на полицијски сектор и, према томе, не разматра се у овом раду);

– израда нацрта доктринарних и политичких докумената ЗЕУ о питањима као што су: војно-цивилна сарадња, подршка земље домаћина и санитарска подршка операцијама, у којој су дипломатски и војни представници централноевропских земаља равноправно учествовали. Специфичност рада ЗЕУ на том предмету било је то што је одражавао чисто „европски“ стандард и синтезу без потребе за гледиштима Сједињених Држава. Придруженим партнерима дати су и примерци других докумената које су израдиле чланице ЗЕУ из Западне Европе, на пример, о правном оквиру „Петерсбуршких операција“;

– командна вежба ЗЕУ и ЗЕУ–НАТО која је, као обично, била усредсређена на фазе доношења одлука и постављања командних структура за „Петерсбуршке операције“. Придружени партнери су с ентузијазмом учествовали „на вежби“ и искористили је као прилику да испробају домаће механизме за координисање доношења одлука и брзог реаговања. Већина је могла да одреди и добровољно упуту трупе за замишљене мировне мисије, брже него неки учесници из ЕУ;

– активности Института ЗЕУ за безбедносне студије у Паризу (*WEU Institute for Security Studies – WEUISS*). Придружени партнери могли су слободно да присуствују семинарима, од којих су се неки односили на модернизацију одбране, али су теме биле изабране углавном с обзиром на преокупације Запада (на пример, сарадња у области опреме), док су садржаји намењени централноевропским земљама углавном имали тежиште на безбедносној политици. Иницијатива Председништва Грчке да се организује нека врста летње школе у којој би се војни и цивилни делегати могли обавестити о многим новим моментима у одбрани и безбедности није се остварила због недовољне подршке. Непрестано је вођена дискусија о томе да ли би *WEUISS* могао или требало да буде претворен у „академију европске одбра-

не“, у којој би официри из разних земаља имали обуку барем у вези са европским аспектима одбране, али су и њу заговорници претежно сматрали средством за ближу сарадњу Запад–Запад и никад није било довољно консензуса (или новца) да та идеја доспе бар до стола за планирање;

– Скупштина ЗЕУ у Паризу примила је посматраче из свих земаља придружених партнера и из неких (на пример, Хрватска) које нису имале тај статус, као и из Русије и Украјине. Пошто је рад Скупштине – нарочито у комисијама – обухватао већи број садржаја него активности Савета (укључујући многа војнотехничка питања), био је добра обука за оне који су то могли да искористе, како због политичког садржаја тако и због парламентарне димензије реформе одбране. Поједини чланови парламента земаља придружених партнера изјавили су да су добили вредну основу за вођење комисија за питања одбране у својим националним парламентима.

Западноевропска унија се на веома ограничен начин осврнула на питање структуре и планирања одбране земаља чланица, кроз годишњи преглед, спроведен уз помоћ НАТО-а, њихових могућности које одговарају „Петерсбуршким операцијама“. Тиме су добијени барем неки показатељи о, на пример, недостатку могућности одржавања, флексибилности, мобилности итд., као и о потреби да се изграде национална или колективна средства посебно значајна за распоређивање на страну територију – ваздушни и морски транспорт, *СИ*, заштита од ХБ оружја, цивилно-војну сарадњу (*Civil-Military Cooperation – CIMIC*) и политичке послове (*Political Affairs – PA*) итд. То је све допуњавано експерименталним и деликатним радом на смерницама за „мултинационализацију“ европске команде која би могла да буде потребна за такве операције. Но, први рад био је ограничен на земље ЗЕУ, које су такође припадале и НАТО-у и/или ЕУ, а други на земље које су давале неке командне снаге и средства типа *FAWEU (Forces Answerable to WEU – снаге потчињене ЗЕУ)*. Тек на самом крају постојања ЗЕУ (2000–2001) резултати неких делова тог посла подељени су са партнерима из Централне Европе, али више није било времена да се започне било какво значајно испитивање њихових релевантних могућности – барем у чисто европском контексту. За то су све боље коришћени процеси НАТО-а *PARP (Planning and Review Process – процес планирања и ревизије)* и *MAP (Membership Action Plan – акциони план чланства)*. Западне европске унија никада није могла самостално да изведе а још мање да појединим земљама наметне своје циљеве.

Једина ревизија рада ЗЕУ из 1999. године био је најозбиљнији покушај те организације да испита своје колективне могућности за управљање кризом и да одреди приоритетне области за побољшање. Спроведена је свесно будући да ЕУ преузима одговорност, и из тог разлога као и из неких других, обухваћене су само могућности „Групе

21“ (тј. свих европских земаља чланица НАТО и ЕУ, али не придружених партнера). Ревизијом је обезбеђен војноаналитички основ и претходна обрада неких политичких садржаја за „Главни циљ“ (*Headline Goal*) о могућностима за управљање кризом које ће ЕУ евентуално усвојити (у децембру 1999). Међутим, преглед је само након завршетка копиран за све земље централне Европе и није учињен никакав покушај да се узму у обзир проблеми мањкавости војске и трансформације које су за њу карактеристичне.

Под дијалогом ЗЕУ с Русијом и Украјином подразумевани су и повремени састанци са Саветом ЗЕУ на којима су амбасадори тих земаља у НАТО-у, осим што су обавештавани, расправљали о питањима која су се односила на планове реформи одбране њихових земаља и реорганизацију снага да би могле да управљају кризом. Мада су увек биле интересантне и мада су вођене на цивилизован начин, те дискусије нису имале никакав наставак због недостатка одговарајућих механизма (укључујући недостатак самосталног аналитичког својства у ЗЕУ). Било је неких наговештаја да Руси и Украјинци желе да иду даље у том правцу – на пример, кроз циљне семинаре са учешћем војске – када би то омогућивали ресурси Западноевропске уније. Они су заиста показали интересовање за информисање на вежбама ЗЕУ за управљање кризама. Најзад, мада је то изван географског опсега овог рада, интересантно је напоменути да је ЗЕУ организовала семинаре о правилном управљању кризама (укључујући војне аспекте и импликације војно-цивилних односа) са „медитеранским“ земљама партнерима у Северној Африци и на Блиском истоку.

---

### *Европска унија*

---

Европска унија је од 1994. године развила дијалог у вези са заједничком спољном и безбедносном политиком (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*) са својим партнерима из Централне Европе, али, као и сама *CFSP*, то је било ограничено на решавање „меких“ аспеката безбедносне политике (укључујући контролу наоружања, разоружање, регионалну сарадњу итд.), а не „тврде“ одбране. Неке земље чланице би имале нарочито велике примедбе на проширивање овог рада на било коју област која би се преклопила са НАТО-ом и/или имплицирала да се ЕУ даје могућност „другачијег мишљења“ о питањима која решава Савез. Слично томе, у преговорима за проширење ЕУ могла су да се обухвате само питања у надлежности ЕУ и, према томе, нису узимана у обзир питања одбране.

Европска унија се више ангажовала у реформи одбране земаља централне Европе у пројекту *PHARE* – помоћи за развој и реформу државних структура. Након извесног оклевања, ЕУ била је приправ-

на да новац из пројекта *PHARE* издвоји за учење енглеског језика у оружаним снагама, као и за друге области у администрацији; за шире програме школовања државних функционера, укључујући и званичнике МО; за семинарске и истраживачке активности, с тим да се за земље централне Европе прошире и на свеобухватне безбедносне, па чак и одбрамбене садржаје. Важно је напоменути да су за реализацију те обуке биле задужене националне или невладине агенције и стручњаци које је ангажовала ЕУ, а не особље Европске уније, па се није могло рећи да се преносе „доктрина“ или „модел“ ЕУ (а мерење учинка на основу којег је требало да се одреди шта се тачно преносило било је, у најбољем случају – површно).

Када је ЕУ установила властиту *CESDP*, један од највећих проблема био је третман земаља које нису чланице ЕУ, где се – како из институционалних тако и политичких разлога – пракса ЗЕУ једноставно није могла поновити. Европски савет се сложио око оквира: требало је да периодичним састанцима присуствују шест европских чланица НАТО-а које нису у Европској унији и девет кандидата за ЕУ (сада укључујући и Кипар и Малту) ради расправе о политичким и оперативним питањима. Такође, било би неких састанака којима би присуствовало само првих шест земаља. Мада су „вањских 15“ биле према том моделу корак даље од заједничке одлуке него према моделу ЗЕУ, значајна компензација била је спремност ЕУ да их укључи у нетом обиму у свој рад „Главни циљ“ ради побољшања одбрамбених могућности. Уколико је та иницијатива била усмеренија на одређени циљ, озбиљнија и политички обојенија него све друго што је ЗЕУ икад урадила, утолико је био већи значај укључивања земаља централне Европе и њихова могућност да понуде своје снаге за базу контингента ЕУ. У оквиру реформе одбране, међутим, могући утицај тог процеса унутар држава централне Европе остао је ограничен како због надлежности ЕУ „само за управљање кризом“, тако и због чињенице да се политика ЕУ искључиво обликује с обзиром на типично западноевропске јаке и слабе тачке, на проблеме дељења терета унутар Запада, те на јаз између америчке и (западно)европске технологије. У најбољем случају, могло би се рећи да је односом *CESDP* – Централна Европа обезбеђен нови аргумент – необојен проамеричким или антиамеричким „атмосферским сметњама“ – који ће они који модернизују Централну Европу употребити желећи да се усредсреде на интероперативност, могућност распоређивања и професионализацију; а могуће (у крајњем) и за спровођење планова регионалне сарадње у области одбране и избор европског, а не америчког наоружања за веће војне набавке.

За улогу неке међународне организације у промовисању реформе одбране потребна је другачија дијагностика од националних настојања. По дефиницији, та институција покушава да утиче на ситуацију извана и без званичног овлашћења. Њен утицај може да се дефинише, једноставно, као функција њене *надлежности* у правном смислу, њених *ресурса*, њене *ефикасности* у примени тих ресурса и преношењу модела, охрабрења и упозорења и њеног *кредибилитета* и утицаја у очима прималаца. Одмах је јасно да улога једне институције може да се подрије ако је непотпун било који од тих мултипликатора. Тако је ЗЕУ имала релевантну надлежност и није била тако неефикасна у реализацији како би многи мислили, али је имала минималне ресурсе и мали кредибилитет. Европска унија има висок кредибилитет и потенцијално огромне ресурсе, али тек полако „улази“ у своју нову одбрамбену надлежност. Постигла је само ограничену ефикасност као „покретач“ реформе одбране посткомунистичких земаља, укључујући војну индустрију, не толико због немања одговарајућих инструмената колико због тога што то још не одређује као значајан (или можда чак легитиман) циљ. Насупрот томе, НАТО одувек има надлежност, ресурсе, ефикасност и кредибилитет, па не изненађује што је преузео водећу улогу у тој области.

Мултилатерални карактер једне институције изазива друге очигледне компликације. Има барем пет нивоа на којима може да се јави конфузија и подрије дејство на одређене земље:

- преклапање и конфузија између различитих мултилатералних институција;
- конфликт или конфузија између различитих уставних и извршних органа у оквиру једне организације, на пример, Савета, комисије или Парламента у ЕУ;
- губитак контроле суштине помоћи и савета када се реализација повери трећој страни (случај *PHARE* одбрана отежан је због чињенице да ЕУ чак није имала ни заједничку политику на многим пољима за које је финансирала стручну помоћ);
- разнолики политички погледи или практични модели које нуде земље чланице те организације;
- сукоб између порука пренесених преко колективне помоћи те организације и билатералне помоћи разних земаља чланица у истој сфери.

Прича о ЗЕУ и ЕУ у последњих неколико година садржи примере практичних тешкоћа које потичу из свих наведених извора, посебно у контексту операције *МАРЕ*. Други проблеми који су ограничавали корист од помоћи били су, без сумње, заједнички тим институцијама и другим актерима у реформи одбране:

– нерадо давање ресурса и недостатак способности да се они усмере и да се, када су одобрени, сигурно добије одговарајућа вредност за издвојени новац;

– недостатак механизма за настављање започетог, оцењивање учинка и праћење;

– тенденција усредсређивања на опште ствари, које одвлаче пажњу (на пример, генералне политичке смернице) за које се, између осталог, лакше може постићи консензус, а не на конкретне краткорочне проблеме;

– тенденција усредсређивања на питања која су Западу најпознатија и тренутно најинтересантнија, без давања централноевропским партнерима било какве могућности да направе vlastiti план рада (отуда: недовољна пажња институција за проблеме као што су смањење снага и финансирање пензија, корупција, трошкови изbacивања или модификовања опреме итд.);

– избегавање решавања проблема које западне земље радије не држе под чврстом руком због vlastitог профита, као што је продаја војне опреме.

У поређењу с тим, ЗЕУ и ЕУ имале су једну једину ствар да понуде својим централноевропским партнерима, Русији и Украјини у форми институционалног *процеса*. Својим мултилатералним активностима и, изнад свега, свим њиховим вежбама обезбедиле су нискоризично, јефтино „игралиште“ новим елитама из централноевропских земаља – укључујући и војску – за вежбање за пуноправно чланство у интегрисаним телима (и, у ствари, за представљање својих земаља у другим форумима). Што је мање очигледно, али важно, тај процес мора да је имао „социјализирајући“ ефекат јер је помагао војсци да се ослободи свих претераних националистичких или агресивних тенденција и, посебно, подстицао је суседе земаља централне Европе да раде заједно (па чак и да земље централне Европе раде са Русима). У ЗЕУ било је неколико прилика у којима су придружени партнери презентовали радове или давали изјаве као група, уз најаву значајнијих политичких иницијатива, као што је приступ „Групе из Вилнуса“ проширивању Северноатлантског савеза. Убудуће би требало да се у стратегијама реформи одбране у појединим земљама систематичније разматра у којим међународним форумима те стратегије могу представити и да се користе циљна средства (обука, „менторство“) да би се изабрао и припремио војни састав који може ефикасно да дејствује у тим условима и из њих извуче најпрофесионалнију корист. Наравно, изузетно је значајно да такав састав, након повратка, буде „поново искоришћен“ на важним националним положајима (позиције).

Пошто је ЗЕУ укинута као оперативно тело, свако учење лекција на том плану мора да буде везано за Европску унију. Може се опростити што Унија до сада није много пажње посветила реформама од-

бране земаља централне Европе, и заиста би било нелогично да почне да пројектује било какав „модел“ *CESDP* као прилог реформи док природа *CESDP* не буде јаснија. Но, може се очекивати да тај проблем избије поново на површину када се *CESDP* буде консолидовала, када кандидати из Централне Европе буду ближи приступању (и потреби да се за њих дефинишу европски одбрамбени споразум), те кад се на плану безбедности интензивира динамика односа ЕУ – Русија (подстакнута кризом после 11. септембра). Ограниченост војне надлежности ЕУ за задатке управљања кризом неће се променити у дугљедној будућности, али то не искључује активнији приступ Европске уније реформи. За већину земаља баш могућност да се укључе у задатке међународног управљања кризом помаже да се дефинишу најјасније потребе везане за технички напредак, подизање оспособљености састава (укључујући обуку), интероперативност и изградњу структура за брзо и координисано доношење одлука. На исти начин се управљање кризом повезује и с дубљим проблемима, као што је залагање за армије војних обвезника или националне армије, самодовољност или специјализација у војној производњи и само питање шта је то национална одбрана.

Због свог досадашњег институционалног пута ЕУ не може у пракси да одвоји будуће решавање тог проблема од развоја односа „15+15“ (и дијалога ЕУ–Русија и ЕУ–Украјина) у *CESDP*. Уосталом у оквиру *CESDP* подразумева се и то да ће и чланови и они који нису чланови морати да дефинишу своје доприносе за „Главни циљ“ (са пратећим националним одлукама о приоритетима ресурса и реструктурирању) и да ће, једнога дана, заједно учествовати у операцијама под заставом ЕУ као најдиректнијим и најмоћнијим начином стицања искуства. Међутим, политичка реалност је и то да ће главне преокупације *CESDP* остати унутар ЕУ и ЕУ – Северноатлантски савез. Евентуалне операције *CESDP* имаће за циљ повећање безбедности у циљним регионима за војне акције, а не учење земаља партнера, које би се можда прикључиле, доброј одбрани.

Према томе, могло би да буде корисно да ЕУ у једном тренутку посебно размисли о томе да ли подстицање и промовисање реформе одбране сматра делом процеса изградње безбедности – у Европи и најближим суседним регионима – којем она доприноси својом целокупном спољном политиком. Ако је одговор да, следећи корак би требало да буде утврђивање упоредних предности и одговарајућег места приликом поделе оптерећења с другим институцијама (не само НАТО-ом него и ОЕБС-ом и регионалним групама) из те области. Требало би отворено размотрити предности које би ЕУ могла да оствари у општем интересу Запада, на основу чињенице да не укључује САД а укључује неке „цењене“ земље које нису чланице Савеза. Треће, чланице ЕУ требало би да размотре да ли имају за циљ да пре-

носе поруке и обезбеде помоћ само у оним областима одбране које су чврсто повезане са управљањем кризом или за целокупну одбрану, укључујући генерално управљање ресурсима и друштвеним, етичким и правним изазовима, или можда постоји ограничени циљ за неке инструменте Уније, а шири за друге (као што се догађало у пракси). Четврто, државе чланице би морале да се суоче са замршеним питањем (увек тешким и у вези с НАТО-ом) о томе колико би њихове постојеће националне активности требало да буду обједињене под контролом и управљањем ЕУ, или би само требало да се побољша координација међу државама (или чак ни то), упоредо с „додатним“ заједничким политикама за које су потребне додатне заједничке финансије. Након свега тога, Унија би требало да буде у позицији да припреми координисану стратегију којом се дефинишу:

- приоритети међу циљевима (придружени чланови према члановима Пакта за стабилност, централноевропске земље према Русији, Украјини и другим новим самосталним државама, медитеранским партнерима, неевропским земљама у регионима које активно покрива *CFSP* итд.);

- опсег инструмената који ће се користити (на пример, политички дијалог и званични семинари, размена посета, постављање циљева и праћење реализације пре приступања, друга помоћ, типа *PHARE*, и програми развоја капацитета, директни трансфери ресурса, програми школовања и обуке, академски односи, парламентарни контакти итд.);

- који ресурси би требало да буду посвећени сваком од тих инструмената и под чијом контролом;

- последње, али не и неважније – помоћу којег система би требало да се мери укупни učinak и под којом централном надлежношћу би то требало да се спроводи.

---

## **Закључак**

---

У раду је истражен „европски“ допринос – у смислу изразите улоге институција европске интеграције, ЕУ и ЗЕУ – суочавању са изазовима везаним за реформу одбране у посткомунистичкој Европи. Као што је виђено, улога ЗЕУ и ЕУ била је ограничена, док је НАТО преузео вођство у тој области (мада би требало приметити и да се важна активност одвија у оквиру програма помоћи појединих чланица НАТО-а реформи одбране земаља централне Европе, а не у мултилатералном оквиру НАТО – „Партнерство за мир“). Па ипак, током деведесетих година, државе централне Европе развиле су јединствен и близак однос са ЗЕУ, што је помогло да њихова политичка и војна елита прихвати норме сарадње у области западне безбедности и одбране, као и да се генерално истраже нека питања у вези с реформом

одбране. Сада, са развојем *CESDP* Европске уније и укидањем Западноевропске уније, као оперативног тела, појављују се нове прилике и питања у вези с улогом ЕУ у тој области. Та питања су тесно повезана са ширим проблемима везаним за однос који настаје између ЕУ и НАТО-а (на пример, релативне улоге те две организације у обликовању планирања колективне и националне одбране и држава чланица и кандидата) и њиховог паралелног проширивања (у смислу које ће земље ступити у коју организацију и када). У мери у којој ЕУ има водећу улогу у промовисању стабилности у Европи и „најближем иностранству“ и развија значајну улогу у области одбране, а Сједињене Државе поново усредсређују своју пажњу на глобалне изазове, као што је тероризам, има основе да Унија преузме све већу – а можда чак и водећу – улогу у подржавању реформе одбране у посткомунистичкој Европи. Будући да НАТО има институције, ресурсе и остварене резултате у тој области – и да се директно ангажовање Сједињених Држава сматра важним – постоји могућност да она одговори том задатку. Према томе, време је за ревизију деценије рада у области реформе одбране и подршке Западу тим настојањима у посткомунистичкој Европи и за нову дискусију о упоредним улогама и приоритетима НАТО-а и ЕУ у тој области.\*\*

---

\*\* Превод: Душанка Пивљанин.

Крис Донели\*

Током протеклих десет година оружане снаге држава у централној и источној Европи подвргнуте су драстичном смањивању и трансформацији. Тај процес, који је започет после окончања „хладног рата“ због променљиве природе претњи националној безбедности и даље је у току. Државе централне и источне Европе разликују се по величини, економским могућностима, геостратегијској ситуацији и природи односа са Европском унијом и Северноатлантским савезом. Међутим, упркос разликама у величини и саставу оружаних снага, у свима се реформа војске одвијала по умногоме сличном моделу.

Прву фазу карактерисали су губитак идеолошких начела и велико смањење снага изазвано променама геостратегијских, економских и политичких околности. То је праћено губитком власти комунистичких партија и нестанком владиних контролних механизма, који нису замењени одговарајућим механизмима демократске контроле. Свим новим владама недостајала је војна стручност и нису имали одговарајуће цивилне механизме ни за креирање војне политике, ни за усмеравање тока војних послова и развој својих оружаних снага. Тамо где су постојали, механизми су се углавном односили на одређивање што нижих финансијских средстава за трошкове одбране. У многим земљама су интерне борбе за моћ довеле до тога да се власт над оружаним снагама или подели међу многим министарствима и агенцијама, укључујући неке од којих се обично не би очекивало да имају одговорност над трупама, или да се пребаци с једне гране извршне власти на другу, на пример, са владе на председника, или обрнуто. У неким земљама политичари су тражили да користе војску директно у борбама за моћ, што је даље смањило степен стварне политичке контроле над оружаним снагама.

У другој фази тог процеса руководства оружаних снага су се ујединила ради заштите и очувања својих војних система, настојећи да задрже што је могуће више од старе структуре и инфраструктуре. На то је утицало више мотива, при чему су стечена права, несумњиво,

\* Крис Донели је специјални саветник НАТО-а за питања Централне и Источне Европе. Његова канцеларија је одобрила да *DCAF* и *EWI* укључе овај чланак у свој пројекат. Првобитно је објављен у електронском издању „NATO Review“, Vol. 49 – No. 3, Autumn 2001, pp. 13–15.

била значајна. Али, искрено убеђење, засновано на патриотизму и снажном уверењу у исправност претходног система, ојачано недостатком стручности нових цивилних власти, било је основни покретачки чинилац. То је погоршано и тиме што се војске не излажу алтернативним стручним погледима и природним кохезивним својствима која постоје у свим ефикасним војним системима.

Ефекти наведене ситуације брзо су се осетили. Покушаји да се задржи масивна и застарела структура у време брзих друштвених промена и економског пада показали су се као катастрофални. Како су се земље централне и источне Европе болно кретале ка економији стварног готовог новца, ресурси за војску су почели да пресушују. У већини земаља то се није одмах осетило јер је војни естаблишмент традиционално био способан да се ослања на ресурсе у природи, уместо у готовини, и имао је сопствене механизме за стварање прихода и извора потрошне робе. Коришћење тих средстава омогућило је да је-згро војске опстане упркос томе што је изостало финансирање од стране владе.

Након више од четири деценије, а у неким случајевима и седам деценија, диктиране економије, свим земљама централне и источне Европе недостајали су одговарајући финансијски стручњаци и ефикасне финансијске процедуре. Штавише, ни полиција ни судство нису били опремљени за праћење и контролу финансијских неправилности. То је нарочито био случај у естаблишментима одбране, где је потреба за војном тајношћу још више спречавала транспарентност. Због тога је одбрамбени сектор у Централној и Источној Европи споро успостављао одговарајуће буџетске системе и, као последица тога, корупција је на неким инстанцама постала ендемска. Све више је било неконтролисана продаја или растурања војног материјала, официри су користили свој положај и снаге под својом командом за личне потребе, било је отворене крађе и корупције, а све је то умногоме нарушавало војну дисциплину. То је довело до брзог пада стандарда обуке, а затим и животног стандарда, како регрута, тако и официра и подофицира који нису били у ситуацији да контролишу тржишне ресурсе или који су, једноставно, били поштени.

У трећој фази распао се систем набавке. Војна индустрија, без везаног домаћег тржишта, углавном је покушавала да избегне реструктурирање и преоријентацију, заносећи се мишљу да ће је спасити продаја наоружања у иностранству. Коначно, услед корупције, неспремности за реформу и недостатак стручњака за тржишну економију, војна индустрија Централне и Источне Европе пропустила је прилику, почетком деведесетих година, да освоји део светског тржишта. Када је изгубила могућност за извоз и када је нестала потражња на домаћем тржишту, рачунала је да ће је извући држава. Војне фа-

брике су усисале велике државне субвенције, али су користиле тај новац за одржавање мноштва беспослених радника на социјалном плаћању, уместо да реструктурирају ту делатност. У дужем периоду ниједна земља не може да одржава квалитет и профитабилност која доприноси атрактивном извозу без сигурности доброг домаћег тржишта. Могућност ослањања на резерве фундаменталних научних истраживања и постојеће војно истраживање и развој омогућили су тој индустрији да опстане у застарелом облику и избегне болну реформу. Међутим, те резерве се смањују, а војна индустрија у Централној и Источној Европи суочава се с готово потпуним колапсом. Међутим, реформе ће сада бити много теже и болније него што би биле пре десет година.

Утицај мноштва проблема у готово свим земљама прво се осетио међу регрутима, којима су опали стандард обуке и животни стандард. То што се војни естаблишмент у неким земљама није мењао са друштвом условило је да млади више не желе да служе војску, а распад установљеног система – да их више нико не може натерати да то чине. Систем универзалне регрутације брзо је пропао, а са њим и предвојничка обука у школама и на факултетима. Од тада је служио војску само део групе одговарајуће старости. Правно изузеће, неефикасност позивања и подмићивање омогућавали су да имућнији и образованији никада не служе војску.

Са смањењем броја оних који су служили војни рок нестала је концепција „социјалистичке нације под оружјем“ јер је заувек нестала и друштвена основа из које је изникла. То сада изгледа очигледно, али од почетка до средине деведесетих година креатори политике, васпитавани у потпуно различитом систему, нису уважавали ту чињеницу, па се пад наставио. Смањење броја и квалитета регрута, проблем физичког насиља над регрутима од стране претпостављених војника и официра, катастрофалан пад у обуци и, следствено томе, губљење престижа оружаних снага штетно су утицали на младе официре, па су многи дали отказ. У међувремену, снижени су стандарди за пријем у школе за обуку официра. Стога су многи кадети, пошто би добили добро техничко образовање, одлучивали да не ступе у војску и напуштали су је на дан или непосредно пре дипломирања, што је довршило самоуништавање старог система.

Оружане снаге Совјетског Савеза и Варшавског пакта, које су радиле према општем совјетском моделу, ослањале су се на млађе официре у спровођењу свих задатака командовања и обуке на нивоу нижих јединица који су се у већини западних армија спроводили на полигонима или су за њих били задужени искусни професионални подофицири. Недостатак младих официра значио је да се убрзала устаљена спирала обуке на доле. Стандарди обуке су опали, опрема се кварила, а није замењивана. Третман војника био је све лошији.

Повећан је јаз између команде и војника. Постало је теже регрутовање младих официра. Морал је опао, а са њим и јавно поштовање. Као последица тога, дошло је до онадања стручности, што је праћено чврстом командом и административним одливом, јер су официри напустили свој посао на свим нивоима, и структура снага се распала. Када је тај процес праћен и војном акцијом, што се десило руској војсци у првом чеченском рату, одједном су постали видљиви резултати распадања.

Како су се армије смањивале, официрски кадар је постајао оптерећен високим чиновима, а то је, такође, било сметња за реформу. Међутим, били су штетни и покушаји да се драстично смањи број официра. Призор отпуштања непотребних високих официра без захвалности, без одговарајућих пензија или социјалне сигурности, и са малом могућношћу да започну нов посао навео је оне који нису били квалификовани за неко друго запослење да учине све што је у њиховој моћи да остану у оружаним снагама. То је деморалисало млађе официре и одвратило многе младиће од идеје о војној каријери.

Пропадање оружаних снага није се свуда догађало у исто време и истом брзином. Темпо се разликовао чак и у оквиру оружаних снага исте земље. На пример, проблеми су били већи у Русији и неким новим земљама бившег Совјетског Савеза него у већини земаља централне Европе. Али, многа искуства су заједничка. Министри и начелници за одбрану, један за другим, покушавали су да рационализују своје армије које су смањиване и успели су у томе у различитој мери. У јединицама и формацијама с изузетним командантима вођена је брига о стручности и борбеној могућности. Концентрисањем напора и ресурса на мали број јединица – пукова, ескадрила или бродова – у неким јединицама је задржан разуман ниво војне приправности. Али, углавном, пад није заустављен. Последица је била то да, током деведесетих година, ниједна земља бившег Совјетског Савеза или њихов бивши савезник из централне и источне Европе није успела да реконструише ефикасан и одржив систем оружаних снага на модерним основама. Наиме, у већини земаља централне и источне Европе дошло се до тачке на којој је ситуација постала толико страшна да су оружане снаге биле у очају. Њихово лоше стање било је очигледно и једини начин да следе реформе виделе су у тражењу више новца од државе.

Исцрпан програм војних реформи је скуп. Међутим, искуство у земљама централне и источне Европе показује да се новац додељен војним естаблишментима пре почетка реформи обично не троши на реформу, већ на одржавање старог система путем социјалне помоћи. Наиме, урађена су козметичка побољшања, а изостала је суштинска реформа, и ситуација се погоршавала. Реформа је отежана због однора у вези с новцем.

„Фактор НАТО“ имао је своју улогу у процесу реформе у многим земљама централне и источне Европе. У неким земљама вољним да уђу у НАТО, војна команда је повремено предлагала набавку непотребне опреме, коју често није могла ни да приушти, са оправдањем да им је потребна за улазак у Савез. У време када политичко руководство и њихово цивилно особље, као и чланови парламента и новинари, нису довољно знали о војним питањима, тај аргумент је могао да звучи убедљиво. Штавише, произвођачи наоружања на Западу често су тежили истом. У другим земљама владе су понекад користиле „захтеве“ НАТО-а као изговор што инсистирају на реформама војске јер им је недостајало самопоуздање да се дотакну тог питања на сопствену одговорност. Оба приступа су штетили цивилно-војним односима и подрила јавно поверење.

У Русији је „фактор НАТО“ другачије коришћен. Одржавање опасности од војне претње НАТО-а коришћено је за правдање очувања већег дела старе војне структуре. То је, с друге стране, скренуло пажњу и испумпало новац потребан за стварне реформе одбране.

Крајњи елемент у „фактору НАТО“ била је спремност влада земаља централне и источне Европе, па и њихових војски, да се угледају на западни модел војне организације и реформе. Све чланице НАТО-а имају различите војне системе, док земље централне и источне Европе имају веома различите захтеве везане за реформу одбране или нову изградњу снага. Стога им је било изузетно тешко да процене који су модели успешни, да открију који су елементи релевантни за њихов сопствени развој и да добију поуздан, објективан савет. Владе и армије су отишле из једне крајности – одбијања сваког западног утицаја, у другу, тражећи да прихвате западне идеје, као што је професионализација, без правог разумевања шта се под тим подразумева или колико то кошта.

Пропали су многи напори да се реформа спроведе одоздо. У једној фази, заступници реформе су се надали да ће млади официри бити способни да обнове систем и унесу нове идеје одоздо на горе. Тај приступ је и био успешан неко време. Међутим, на крају, било је премало енергичних младих официра за довољан подстрек на реформу. Нису успели зато што нису могли да превазиђу инерцију средње структуре или зато што су их подривали надређени, који су их доживљавали као опасност.

Слично је са официрима који су послати на обуку и образовање у иностранство, најчешће у Канаду, Француску, Велику Британију и Сједињене Америчке Државе. Од њих се очекивало да, по повратку кући, унесу нове идеје у своје војне системе. У пракси, међутим, то се показало као слаба нада јер је сувише често војни естаблишмент затварао за њих своје редове да би се заштитио. У неким земљама централне Европе, чак и 2000. године, сваки официр који је послат на

курсеve у иностранство био је по повратку отпуштен, премештен или послат да служи на бесперспективном месту у некој војној забити. У другим земљама те офицере је игнорисала маса пуковника који су им били подређени и који су ометали спровођење наредби својих претпостављених. Обично се под „демократском контролом оружаних снага“ подразумевало да ће генерали слушати политичаре. Међутим, демократска контрола може да пропадне и ако пуковници не слушају генерале.

Други општи пропуст била је неспособност министарстава одбране у Централној и Источној Европи да спроведу ефикасан систем буџетирања и планирања. То је изузетно тешко јер је неопходна промена менталитета војне заједнице. Наиме, војске по традицији желе да задрже постојећи систем и да се модернизује наоружање и побољшају услови за војнике. Као последица тога, инсистирано је на ресурсима за такву визију, уз одбијање да се прихвати да економска стварност чини неоправданом прекомерну потрошњу за одбрану и да је због друштвених и економских промена неопходна реформа. Западне армије, насупрот томе, приступају планирању одбране на основу буџета, тј. на основу тога шта том сумом новца може да се купи и одређивања приоритета према проценама постојећих претњи.

У вези с општим неуспехом је и готово потпуно одсуство искреног и отвореног система за оцену способности и квалификација официра, па је готово немогуће развити исправну процедуру унапређења и постављења. Без тога, министри одбране никада неће моћи да одаберу официре са квалитетима који су потребни за стварање нове армије или за постављења на места на којима могу да претворе речи у дела.

Много пажње у свим земљама централне и источне Европе посвећено је питању демократске контроле оружаних снага. Али, често занемаривани аспект демократске контроле јесте питање да ли је нека влада стварно компетентна да одлучује о одбрамбеној политици и да је спроводи, као и да усмерава ток војне реформе. Наиме, показале су се као неуспешне на општем нивоу а последице су често биле катастрофалне. Чињеница је да земље централне и источне Европе још немају цивилне стручњаке за питања одбране, што је неопходно да би се осигурала равнотежа и омогућио непристрасан савет. Брз преображај влада у земљама централне и источне Европе усложио је проблем тог недостатка стручности. Јер, када се владе обраћају војсци за савет у вези с одбраном, онда су оружане снаге, а не влада, те које, у ствари, одлучују о политици. Таква ситуација још увек опстаје у неким земљама централне и источне Европе упркос томе шта се на папиру, а и у закону, зна који су механизми потребни за демократску контролу.

Последњих година ситуација у неким земљама централне и источне Европе ипак је почела да се мења. Пад је заустављен, а изгледа да постоје добре перспективе за изградњу нових оружаних снага. Земље које су се суочиле са фундаменталном природом својих проблема неодлучне су да најзад предузму одлучујући корак, раскрсте с преосталим елементима старог система и изнова се изграде. Али, није свуда тако. Неке земље, као што је Русија, тек треба да се суоче с правим проблемима.

У земљама централне и источне Европе у којима је реформа пустила корен тај процес је предводила неколицина виших официра са визијом, смелошћу, одлучношћу и техничким знањем. Они су могли да инспиришу своје подређене да их прате и да привуку стручњаке са стране да им помогну. Штавише, имали су срећу да имају јаку подршку политичара, који су их штитили и храбрили, и који су организовали јавне информационе кампање да би им обезбедили подршку народа. Требаће много времена да се приведе крају процес реформе који је сада у току у неколико земаља централне и источне Европе. Али, подстиче их то што све више схватају да ће, уколико се буде и даље одлагала, спровођење реформе у будућности бити теже.\*\*

\*\* Превод: Гордана Кубура.

# Имплементација револуције у војним пословима: трагање за војном реформом

Денис М. Гормли\*

## Корени америчке војне реформе

Мада је интелектуални основ садашњих настојања Сједињених Америчких Држава да се институционализује значајна војна реформа постављен пре готово 15 година, тек 1997. године појавили су се очигледни знаци да су и цивилни и војни високи званичници схватили зашто је трансформација војске постала неопходна. Полугласно признање појавило се у форми реторичке подршке трансформацији војске у *Четворогодишњем прегледу одбране (Quadrennial Defense Review – QDR)* из 1997. године који се ради сваке четири године да би се ревидирале основне војне стратегије. Много гласнији позив за трансформацију дошао је неколико месеци касније у извештају *Панела националне одбране (National Defense Panel)*, који је формиран на основу мандата Конгреса да обезбеди и „друго мишљење“ у вези са стратегијом и препорукама у *Четворогодишњем прегледу одбране*. Из тих апела за спровођење реформе војске није произишло много значајног – сем стварања неколико површних бирократских целина Пентагона које су се, барем номинално, ако не стварно, бавиле трансформацијом. Тако је новој Бушевој администрацији остало да се суочи са изазовом стварне војне реформе.

Интелектуални корени трансформације америчке војске воде порекло не само из анализа америчке, британске и немачке војне историје између 1918. и 1939. године него и из детаљних процена расправа вођених у совјетској војној штампи од краја седамдесетих година 20. века, па све до пада совјетске државе. Процене су рађене по налогу Ендруа В. Маршала, директора Уреда за нове процене у Пентагону, средином осамдесетих година.<sup>1</sup> Што се совјетског случаја тиче, виши војни ана-

\* Денис М. Гормли је виши истраживач сарадник на Међународном институту за стратегијске студије.

<sup>1</sup> Аутор Денис М. Гормли зна те процене совјетске војске из прве руке јер је био на челу истраживачке групе у *Pacific-Sierra Research Corporation*, која је радила на неколико тих процена. Видети, на пример, Notra Trulock III, *Soviet Military Thought in Transition: Implications for the Long-Term Military Competition* (Arlington, VA: Pacific-Sierra Research Corporation, May 1987). Важно је напоменути да је Маршал био спонзор и низа историјских процена периода између Првог и Другог светског рата,

литичари су запазили појаву револуционарних промена које су настале као резултат нове војне електронске опреме, укључујући компјутере, сензоре и комуникационе системе, везане концепцијски и организационо за конвенционално оружје великог домета. Ти аналитичари су предвидели квалитативне промене у конвенционалном начину ратовања, тј. да ће се ненуклеарна војна средства, на крају, приближити по ефикасности нуклеарном оружју мале моћи.<sup>2</sup> Основна димензија совјетске дебате био је значај концепцијских и организационих промена, без којих су револуционарна побољшања тешко изводива. Амерички заговорници војне реформе, пре свега Маршал и његови следбеници, заступали су становиште да се трансформација веома тешко може остварити само на основу технологије. Да би се поткрепила та тврдња, совјетски појам „војне технолошке револуције“ претворен је Маршаловим оценама у „револуцију у војним пословима“ или у сада често коришћени назив *RMA (Revolution in Military Affairs)*.

Шта је револуција у војним пословима (*RMA*) можда се најбоље може илустровати повезивањем кључних компонената са историјским примером (на пример, немачки тенковски рат око 1940. године). За *RMA* каже се да се дешава када се нове технологије (на пример, мотор са унутрашњим сагоревањем, радио) уграђују у довољан број система значајних за војску (на пример, основне борбене тенкове), и, затим, комбинују с новаторским оперативним концепцијама (на пример, блицкриг тактика) и новим организационим решењима (на пример, стварање панцер дивизија), што резултира знатним побољшањима војне ефикасности.

У рату у Персијском заливу 1991. године показали су се знакови револуционарних промена у ратовању. Најбољи пример је кратко поређење нападних дејстава с непрецизним и прецизним оружјем из Прегледа ваздухопловне моћи у Заливском рату.<sup>3</sup> У нападима непре-

---

вада је остварено неколико револуционарних достигнућа (блицкриг стратегија, авијација на носачима, амфибијска дејства, стратегијско бомбардовање из ваздушног простора). Најбољи јавни приказ тих нових појава налази се у: Williamson Murray and Allan R. Millet, (eds), *Military Innovation in the Interwar Period* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996).

<sup>2</sup> Упркос огромним ограничењима у војној електроници, совјетска војска је почела, средином осамдесетих година, да експериментише с прилично новаторским оперативним и организацијским концепцијама, као што је, на пример, „маневар ватром“, уведен у оперативне маневарске групе. Изгледа разумна претпоставка да је маршал Николај Огарков, највећи совјетски заговорник револуционарних промена, дошао у сукоб с доминантним традиционалистима у совјетској војној хијерархији који су фаворизовали развојни приступ реформи војске. Огарков је смењен с положаја начелника Генералштаба крајем 1984, мада је и његов наследник – маршал Сергеј Акроемејев, остао при захтеву да војска не планира само за прошли рат.

<sup>3</sup> Thomas A. Keaney i Eliot A. Cohen, *Gulf War Air Power Survey: Summary Report* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1993), p. 243.

цизним оружјем, током 12 репрезентативних полетања (дејства авиона *F-111* невођеним бомбама *Mark 82*) дејствовано је по два циља, избацавањем 168 бомби, и постигнут однос циљ – полетање 1:6. У поређењу с тим, током 12 репрезентативних полетања (дејства авиона *F-117* и *F-111* ласерски вођеним бомбама) дејствовано је прецизно по 26 циљева са 28 бомби, уз остварење односа циљ – полетање 2:1. Према томе, диференцијал случајева дејства прецизним и непрецизним оружјем било је 13:1, или више од реда величине побољшања ефикасности. Међутим, значајно је да су сви циљеви били стационарни – добро познате тачке на земљи. У поређењу с тим, коалиција није имала потврду за поготке у тзв. лову на *Scud*-ове иако је извела око 15 одсто укупног броја полетања ради дејства против ирачких ракетних лансера. Откривање и напад на покретне циљеве, поготову оне с оружјем за масовно уништавање, можда је највећи изазов по којем се може судити о истински револуционарној трансформацији војних могућности.<sup>4</sup> Истина је да је готово све оружје употребљено у рату у Персијском заливу 1991. године било деценијама старо; шта више, није било уопште доказа о неким драматичним доктринарним или организационим променама које су се одразиле на целокупну кампању, без обзира на то колико се показала као успешна.

Десет година после Рата у Персијском заливу наставља се америчко трагање за реформом војске. Сада се ређе помиње имплементација *RMA*, што можда указује на претерану кампању и неплодну расправу око тога шта, у ствари, чини револуцију у војним пословима. Уместо тога, у Америци се почело трагати за трансформацијом, а не револуцијом, што одражава велику вероватноћу да ће промене неизбежно бити развојне и да ће се одвијати током једне, а можда и две деценије.

---

### ***Садашње стање војне трансформације***

---

Два основна разлога покрећу америчко трагање за трансформацијом. Први је груба реалност да ће требати готово целокупна војна техника садашњих америчких војних снага да се замени током наредне две деценије.<sup>5</sup> У извесном смислу, та реалност омогућава америчкој војсци да повећа ефикасност и смањи укупан број припадника. Наравно, замена радне снаге техником подразумева одређена ограни-

<sup>4</sup> Детаљнији приказ актуелних ограничења америчке конвенционалне „стратегije спречавања“ (*denial strategy*), видети: Dennis M. Gormley and Thomas G. Mahnken, *Facing Nuclear and Conventional Reality*, „Orbis“, Winter 2000, pp. 109–125.

<sup>5</sup> Ради корисне анализе те дилеме, видети: Daniel Gouré and Jeffrey M. Ranney, *Averting the Defense Train Wreck in the New Millennium* (Washington, D. C.: The CSIS Press, 1999).

чења, поготову за задатке као што су очување мира и борба у урбаном окружењу или џунгли који ће и даље зависити од људи, односно, неће зависити само од технологије.<sup>6</sup> Невезано с тим, постоји потреба, као покретач трансформације, да се ухвати у коштац с ризицима различја садашње глобализације савремене информационе технологије. Дакако, технологија која се налази иза прилике Америке да трансформише војску резултат је цивилне комерцијалне економије, а не војног истраживања и развоја под покровитељством Владе.<sup>7</sup> Информациона технологија има огроман утицај на трансформацију јер обликује нову доктрину, процес експериментисања и нове војне системе, нарочито сензоре за прецизно захватање и дејство на циљ. Но, постоји и негативна страна информационе технолошке револуције: савремена информациона технологија је лако доступна и потенцијалним противницима. Наравно, оно по чему се америчко и европско коришћење информационе технологије разликују од потенцијалних противника у свету у развоју јесте способност да их интегришу у сложене војне системе. Те вештине углавном недостају индустријски неразвијеном свету. Па ипак, и недржавни и државни актери могли би, на крају, да искористе те нове технологије и створе, без обзира колико селективно, нове војне потенцијале који могу да угрозе америчке интересе и на матичном копну и у прекоморским земљама.

Импликације нових опасности које се јављају као последица револуције подстакнуте комерцијално доступном технологијом везане су за оружје за масовно уништавање (*weapons of mass destruction – WMD*) и средства за њихово упућивање на циљ.<sup>8</sup> Такав развој ситуације упућује на то да будуће америчке снаге можда више неће моћи да се распоређују на задатке на великим удаљеностима у све мање отпорне ваздухопловне базе, луке и лако уочљиве логистичке објекте у близини непријатеља. Све већа осетљивост фиксних циљева такође указује америчким планерима на потребу за много бржим распоређивањем снага, у неким случајевима са интерконтиненталних удаљености, и за много мањим логистичким структурама. Што је најважније, америчка војска мора да нађе начин да се ухвати у коштац са опасно-

<sup>6</sup> Поента је дата у: Paul K. Davis, „Transforming the Armed Forces: An Agenda for Change,” in Stephen J. Flanagan, Ellen L. Frost, and Richard L. Kugler (eds), *Challenges of the Global Century: Report of the Project on Globalization and National Security* (Washington, D. C.: National Defense University, 2001), pp. 423–440.

<sup>7</sup> Видети ауторов анонимни есеј *Is There a Revolution in Military Affairs?* у: „Strategic Survey 1995/96” (Oxford: The International Institute for Strategic Studies, 1996), pp. 29–40.

<sup>8</sup> Ради илустрације како би то могло да се догоди у случају крстарећих ракета за напад на копнене циљеве које тренутно има само неколико индустријски развијених држава видети: Dennis M. Gormley, *Dealing with the Threat of Cruise Missiles, Adelphi Paper 339* (Oxford: Oxford University Press for IISS, 2001).

шћу од *WMD*, не само помоћу много бољих система противракетне одбране него и на основу побољшања обавештајне активности и осматрања и пасивних система одбране.<sup>9</sup>

## Методи имплементације реформе

Инаугурацијом новог председника Џорџа В. Буша, у јануару 2001, поново је стављено тежиште на увођење војне реформе. Приступ Клинтонове администрације био је углавном реторички, с тим што је министар одбране повремено помињао *RMA* и што је посвећивана нека врста безначајне бирократске пажње програмима који су оцењени као револуционарни по потенцијалу да трансформишу начин вођења рата. Наравно, видови војске сматрали су да сваки нови програм задовољава дефиницију револуционарног. Буш је, током изборне кампање, говорио о могућности да се „прескочи генерација“ у набавци војне опреме и експлоатишу нове информационе технологије као начин да се спроведе стварна трансформација војних потенцијала за супротстављање новим, неизвесним будућим претњама.

Кад је Доналд Рамсфелд изабран за министра одбране изгледало је да је председник Буш заиста заинтересован да се реторика претвори у стварност. Рамсфелд се одмах дао на посао и формирао око 20 самосталних панела за ревизију, у које, у суштини, умногоме нису били укључени војни видови и Конгрес САД, а у неким случајевима, чак, нису ни обавештавани о томе шта се збива. На панелима су разматрани разни аспекти америчке војне стратегије, организације, система оружја, потреба буџета и других питања која су могла да допринесу да се обликује нова стратегија одбране. Дугогодишњим заговорницима реформе одбране Рамсфелдов мутан приступ, с великим ослањањем на стручњаке изван Министарства одбране који су се сајали иза затворених врата, изгледао је као „најдалекосежнија и најзначајнија ревизија војске САД после много година“. Разлог за велико ослањање на стручњаке споља био је: „Кад би се ревизија пропустила војним видовима, (они) би били искоришћени да оправдају садашњи приступ трансформација“.<sup>10</sup> Сасвим природно, они који имају знатан интерес у вези с буџетом одбране (325 милијарди долара за 2002. годину), а да се не говори о интересима везаним за дугорочан ефекат на стратегију одбране и интересе Конгреса и индустрије, оценили су Рамсфелдов затворени приступ као неприхватљив.

<sup>9</sup> У овом раду се говори о војним решењима против опасности од *WMD*. За Америку би било добро и да се усредсреди на побољшање прве линије одбране од *WMD* или на политику непролиферације (детаљније, исто, поглавље 5).

<sup>10</sup> Или је тако тврдио Ендру Крепинович, извршни директор Центра за стратегијске и буџетске процене, који је био члан Панела националне одбране и критиковао *QDR* из 1997. године (видети: Tom Canahuate, *U. S. Needs to Take Risks, Says Rumsfeld*, Defense News, [http://www.defensenews.com/pgt.php?thd=mf\\_story\\_330638.html&tty=qdr](http://www.defensenews.com/pgt.php?thd=mf_story_330638.html&tty=qdr)).

Главни елементи или инструменти за имплементацију војне реформе, који заједно чине оно што би неки могли назвати стратегијом трансформације, могу да се сведу на шест чинилаца који су, изгледа, постали суштински важни за мерење успеха Рамсфелдове иницијативе за трансформацију. То су:

- будућа визија вођења рата;
- избор виших лидера вољних да имплементирају војну реформу;
- воља да се нађу тзв. технологије будућности (*leap-ahead* технологије);
- стварање довољног организационог потенцијала за подстицање иновација и институционалних промена;
- реформа стратегије набавке;
- стратегија прерасподеле финансијских средстава (*divestment strategy*) којом се ослобађају финансијска средства за системе трансформације.

Прво, и најважније, јесте визија будућег ратовања којом ће се дати значење раду на трансформацији. Најистакнутији рад у вези с тим јесте развој нових концепција здруженог ратовања и експериментисања у Команди здружених снага (*Joint Forces Command – JFCOM*) у Норфолку, у Вирџинији. Као једна од девет уједињених команди, *JFCOM* има и функционалне (развој здружених концепција и експериментисање) и географске (подршку одбране атлантског војишта и матичног копна) одговорности.<sup>11</sup> Он ће предводити рад на развоју визије којом се надграђује *Заједничка визија 2020 (Joint Vision 2020)* војске САД, актуелна визионарска представа будућих концепција ратовања.<sup>12</sup>

За имплементацију реформе исто толико је значајан избор виших лидера на основу њихове воље и способности да остваре трансформацију. Рамсфелд се укључио у промотивне активности сваког вида ОС да би постигао тај циљ.

Трећи елемент нове стратегије трансформације јесте воља да се финансирају технологије будућности које могу да се подвргну дужем експериментисању, уз уважавање детаљно изведених поука, ради коришћења за нове оперативне концепције и организационе целине. За то је, наравно, неопходно знатно повећање средстава за истраживање и развој, који су током последњих осам година трпели због непредвиђеног повећања расхода за операције, одржавање и готовост. У експериментисању, *JFCOM* имаће основну улогу у вези с здруженим подухватима, док ће сваки вид војске наставити чврсто да се држи својих појединачних одговорности за обуку и експериментисање.

Четврто својство нове америчке стратегије трансформације јесте жеља да се створи довољно организационог потенцијала за подстицање иновација и институционалне реформе у оквиру Министарства од-

<sup>11</sup> Видети: <http://www.jfcom.mil/>.

<sup>12</sup> Видети: <http://www.dtic.mil/jv2020/jvpub2.htm>.

бране, видова војске и војне индустријске базе. С обзиром на конзервативни приступ оних чији су интереси на разне начине погођени, тај циљ ће се најтеже остварити.

Пети елемент америчке стратегије трансформације јесу стварање и имплементација краткорочне и средњорочне стратегије набавке, с тежиштем на ограничено стварање потпуно новог опсега могућности. То би требало да прати и воља да се продужи експлоатација наслеђених система побољшањем и надградњом производа. За реформом набавке тежи се већ годинама, поготову стога што је везана за заједничке потребе у већим системима, јер одговорност за то изричито сноси сваки вид, а не неки здружени орган. У глави 10 Закона о ОС САД сваком виду је дато овлашћење за набавку већих војних система. Ако се жели да тај елемент трансформационе стратегије успе, морају се наћи начини за решење тог ограничења.<sup>13</sup>

Конечно, да би трансформација успела, присталице тврде да се мора имплементирати стратегија прерасподеле да би се отклонило све што се добро не уклапа у ново стратегијско окружење. Најбољи пример за то, можда, јесте постојећи захтев да се набаве три нова тактичка ловца *F-22*, *FA-18* и здружени јуришни ловац (*Joint Strike Fighter*) у време када заговорници трансформације траже да се обрати већа пажња на борбена ваздухопловна средства без посаде (*uninhabited combat air vehicles –UCAVs*), на пример *X-45A*, који је намењен за напад по положајима противваздушне одбране. Елиминацијом једног од та три тактичка ловачка програма ослободила би се средства потребна за подршку трансформације.

---

## Америчка визија трансформације

---

Мада Рамсфелдов приступ имплементацији војне реформе ствара огромну фрикцију међу онима о чијим је кључним интересима реч, многи би се могли сложити са основном визијом и широким циљевима који покрећу трагање за могућностима трансформације. Централни чиниоци, који обликују актуелну визију трансформације, обухватају проблеме пројектовања моћи у окружење где није дозвољен приступ а у којем ће, вероватно, постојати *WMD*, и тешке услове за извођење дејстава (нарочито урбано окружење и џунгла), затим одбрану матичног копна од нових претњи (важан захтев и пре догађаја од 11. септембра) и обезбеђивање надмоћи у свемиру и у области информација за потребе тих разноврсних изазова. Догађаји од 11. септембра

---

<sup>13</sup> Наравно, видови ОС и њихове присталице у Конгресу тврдиће да је веома корисно да овлашћење за набавке буде у рукама сваког појединог вида. Присталице тврде да видови имају дугу традицију и велике стручњаке за истраживање, развој, обуку и експериментисање. Видети, на пример, дискусију у: Davis, *Transforming the Armed Forces*. За супротно гледиште, видети: Admiral William A. Owens (with Ed Offley), *Lifting the Fog of War* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2000).

такође су дали нов призвук свеобухватном питању, многих заговорника трансформације, о томе зашто једина војна суперсила не може ефикасније да користи своју изузетну војну предност. Заговорници трансформације одговарају на то реторичко питање објашњењем да се доминација Америке манифестује углавном у побољшањима ваздухопловне моћи, која је најпогоднија за уништавање добро познатих фиксних циљева и изложених непријатељевих снага у регуларним ратовима. Бројност америчке војске омогућава неизвесну предност у изразито асиметричним сукобима. Штавише, постоји и неизвесна могућност одвраћања и отклањања опасности од јаких ракетних снага наоружаних *WMD*. Актуелни рат који Америка води против тероризма, нарочито проблеми везани за брзо ангажовање на земљи у веома неповољном оперативном окружењу и идентификовање биотерористичких опасности и заштите од њих, примери су нових изазова против којих је сумњива поузданост актуелних снага Сједињених Држава.

Брзо и агилно реаговање на нове претње јесте кључна тема америчке визије трансформације. Интелектуални корени те теме први пут су уочени у књизи Роберте Волстетер из 1962. године, *Pearl Harbor: Warning and Response* (*Упозорење и одговор Перл Харбура*), у којој је закључено да је потребно, пошто ће упозорење у случају сукоба увек бити неодређено, да САД имају више варијаната реаговања које се могу понављати и финансијски подржати и које одговарају претњи.<sup>14</sup> Савремено размишљање о значају брзог реаговања на нове претње дошло је до изражаја у јуну 2001. објављивањем једног од 20 или више извештаја у форми информација које је иницирао Рамсфелд. Пензионисани генерал РВ САД Џејмс Мекарти водио је „Студију о трансформацији“, која је била усредсређена на обезбеђивање нових концепција и приступа трансформацији војске за министра одбране. Приказана нова концепција односила се на брзо реаговање, укључујући брзо и моћно пројектовање снага ради заустављања агресије, уз комбиновање прецизности са брзином, и предузимање паралелне и континуиране операције (у поређењу са операцијом у наставцима, предвиђеним фазама и подељеном у сегменте).<sup>15</sup>

Визија да се обезбеди брзо, практично тренутно реаговање на претње у оштром је контрасту с дуготрајним фазама концентрације

<sup>14</sup> Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor: Warning and Response* (Stanford: Stanford University Press, 1962). Ендру Маршал, који је радио у *Rand Corporation* с Робертом и Албертом Волстетер крајем педесетих година, подстицао је истраживање Волстетера, чији је резултат била књига о Перл Харбуру. Маршал је отишао даље и постао шеф одељења Ранд за стратегијске студије и аутор извештаја Ранд за 1972. под насловом *Дуготрајно ривалство са совјетима: Оквир за стратегијску анализу*, којим је не само обликован истраживачки план Ранда него и дат основ за размишљање како најбоље да се конкурише стратегијски својим противницима.

<sup>15</sup> General James McCarthy, U. S. Air Force, Ret., Информисање штампе, „Transformation Study,“ 12 June 2001 (mimeo).

снага које су претходиле сваком америчком и коалиционом војном ангажовању од краја „хладног ратда“. Да би се тој визији дало значење, у *Четворогодишњем прегледу одбране (Quadrennial Defense Review)* из 2001. године тражено је разматрање сталних наменских снага (*Standing Joint Task Forces – SJTTFs*), најзначајнијих снага намењених за „конвенционални напад без упозорења на већим удаљеностима на фиксне и покретне циљеве у различитим дубинама територије“.<sup>16</sup> Тежиште би било на већим недостацима америчких одбрамбених могућности: способност да се непрестано лоцирају и прате покретни циљеви на свакој удаљености и брзо и прецизно нападну.<sup>17</sup> Да би се тој визији обезбедило практично значење потребне су боље обавештајне могућности, укључујући и радарски систем базиран у космосу, више људских обавештајних ресурса на земљи и побољшани системи у ваздушном простору, а сви би били повезани у мрежу за лоцирање и праћење изузетно важних покретних циљева и обезбеђивали би нападним снагама у скоро реалном времену информације на основу којих могу да дејствују. Формирање таквих *SJTTF* сматра се обезбеђивањем „претходнице“ за трансформисању америчку војску. Поред тога што би обезбедиле непосредне оперативне користи чим буду на располагању те снаге би обезбедиле могућност за експериментисање с новим оперативним концепцијама, организационим променама и увођењем нових технологија, не само у новим организационим целинама него и у наслеђеним снагама. Према томе, *SJTTF* постале би „врх копља“, чиме би омогућиле и наслеђеним снагама дужу ефективну употребу.<sup>18</sup>

---

### ***Проблеми и изазови у процесу трансформације***

---

Кад се добро промисли, настојања новопостављеног министра одбране Доналда Рамсфелда да установи реформу одбране могу се посматрати као превентивни покушај да се заобиђе уобичајен бирократски процес у Пентагону и наметну брзе промене с врха бирократског апарата. Заговорници трансформације веровали су да успех у том погледу може да се оствари само ако се први стратегијски прегледи заврше брзо а затим користе за преобликовање буџета одбране за 2001. буџетску годину, као и за значајније промене буџета одбране за 2002. и 2003. годину, укључујући укидање неких већих програма

<sup>16</sup> *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D. C.: U. S. Department of Defense, 30 September 2001), p. 34.

<sup>17</sup> О истраживању тих слабости видети у: Dennis M. Gormley and K. Scott McMahon, *Who Guarding the Back Door? The Neglected Pillar of U. S. Theater Missile Defense*, „International Defense Review“, vol. 29, May 1996, pp. 21–24.

<sup>18</sup> Видети: McCarthy, „Transformation Study“, br. 5, за објашњење појма „врх копља“. Тај појам указује на формирање немачких панцер дивизија пре Другог светског рата. Такве дивизије биле су само мали део целокупних немачких снага, које су по много чему биле легат Првог светског рата.

оружја и промене структуре снага.<sup>19</sup> Уместо тога, процес ревизије је проширен на више од 20 засебних студијских група, од којих се већина састојала од стручњака изван Здруженог генералштаба и штабова видова. Како се процес ревизије одужио и остао обавијен мистеријом, чињеница коју су многи заинтересовани наглашавали била је слична веома критикованом затвореном процесу ревизије здравствене политике на чијем челу је била прва дама Хилари Клинтон за време мандата њеног мужа. Конгрес је био све забринутији за будући правац одбрамбене политике, ништа мање него за дејство таквог мутног доношења одлука на интересе појединих чланова Сената и Дома. До почетка лета 2001. постало је очигледно да Рамсфелдова превентивна стратегија неће успети.

Извештај о Четворогодишњем прегледу одбране, који је објављен крајем септембра 2001, мање од три недеље после терористичких напада на Светски трговински центар и Пентагон, одражавао је мало од првобитне намере да се установи главни програм трансформације. Без сумње, успело се да се велики део нове визије трансформације, укључујући могућност формирања сталних здружених наменских снага које ће се усредсредити на најтеже војне изазове, унесе у преглед. Значајна је, такође, замена стратегије два рата скупом политичких циљева ради омогућавања војним лидерима више флексибилности у обликовању структуре будућих снага, као и установљавање процеса за одређивање нових војних потреба на основу могућности, за разлику од одређивања тих потреба на основу претње. То одражава чињеницу да се САД морају бавити мање тиме ко би и где могао да буде противник, а више начином на који ће се противник борити. Но, осим тих скромних помака у стратегији, у прегледу није било значајнијих промена, нарочито у односу на елементе или инструменте за имплементацију наведене војне реформе. У краткој процени онога што је прошло добро и онога што се испоставило као тешко за реализацију указано је на проблеме установљавања брзе реформе с врха према доле.

Као што је већ поменуто, велики део визије реформатора о будућој америчкој војсци унесен је у Четворогодишњи преглед одбране. Догађаји од 11. септембра такође су послужили да се нагласи потреба за знатно већом флексибилношћу приликом обликовања снага за брзо реаговање на бројне ванредне ситуације, а не само за веће регионалне кампање. Могућности уграђене у концепцију регуларних наменских снага (*Standing Joint Task Force*) заиста одражавају варијанте реаговања какве су потребне за ситуације без изразитог упозорења, са циљевима који брзо мењају карактеристике и тренутно дејство. Но, у концепцији *SJTF* избегава се суштина многих питања, нарочито оних која се односе на то како би се такав задатак организовао и из-

<sup>19</sup> На основу ауторових разговора с неколико заговорника трансформације у Вашингтону, јуна 2001.

вео (које компоненте видова оружаних снага, на пример), и које су нове технологије будућности потребне за подршку застрашујућих потреба детекције у реалном времену, праћење брзопокретних циљева и обезбеђивање могућности *C4I* (*command, control, communications, computer, and intelligence*) ради усклађивања дејстава у комплексном војном задатку.

Други услов успеха трансформације јесте избор виших војних лидера који су вољни да подрже такву реформу. Тек ће време показати колико ће у томе бити успешан Рамсфелдов Пентагон, али већ има извесне ироније у избору новог председавајућег Здруженог генералштаба, ваздухопловног генерала Ричарда Мајерса. Досадашњи председавајући, генерал копнене војске Хенри Шелтон, дошао је из снага за специјалне операције КоВ, што га, могуће, чини изузетно квалификованим да решава непосредан проблем уништавања терористичких хелија у непријатељском окружењу. Мајерс, његова замена, специјалиста је за рат у космосу, област коју фаворизују заговорници ширења помоћу трансформације, али која не мора да буде релевантна за непосредну кризу. С обзиром на све то, Мајерс долази са задовољавајућом репутацијом и само ће време показати да ли промовише каријере истинских заговорника трансформације.

Трећа мера трансформације – воља да се финансирају технологије будућности и подстакне експериментисање које ће водити ка новим концепцијама, доктрини и организацијама – показује веома мали или никакав напредак.<sup>20</sup> Због тога су у четворогодишњем прегледу одбране из 2001. одгођене све одлуке о променама већих програма оружја или структуре снага које би могле да ослободе знатне ресурсе за финансирање таквих нових технологија. Штавише, захтеви везани за хитно реализовање нових потреба одбране матичног копна, као и финансија за рат против тероризма, још више компликују ту меру трансформације. Компликује је и то што је одбрана матичног копна одређена као примарна обавеза преименоване Команде здружених снага (*Joint Forces Command – JFCOM*). Та команда мора сада да уравнотежи компликоване захтеве за обезбеђење експерименталног „инкубатора“ за идеје везане за трансформацију и тренутно неизвесне потребе да се истакне нова улога војске у одбрани матичног копна. Много зависи не само од нивоа финансирања експеримената *JFCOM*-а него и

<sup>20</sup> Значајан изузетак јесте обнављање потребе за осматрањем помоћу радара базираних у космосу. Програм радара базираних у свемиру *Discoverer II*, који је укинуо Конгрес током последње године Клинтонове администрације, чији су заједнички спонзори Војна агенција за више истраживачке пројекте (*Defense Advanced Research Projects Agency*), Ратно ваздухопловство и Национални уред за извиђање, дали су се на посао да демонстрирају остваривост, корисност и ефикасност детекције покретног циља из космоса путем серије експеримената. Та специфична способност је главна за успех концепције *SITF* за праћење и напад на брзопокретне циљеве.

и од степена основа за такво експериментисање у оперативној стварности, научених лекција из прошлости и нових визија будућег ратовања.

На потребу за довољним организационим потенцијалом за подршку иновација у оквиру видова ОС, Пентагона и индустријске базе такође ће много утицати догађаји од 11. септембра. Чак и у најповољнијим условима, иновације би се тешко оствариле. Јер, по својој природи, бирократски апарат је ретко иноваторска институција. Чињеница да нови министар одбране, уз подршку бројних добронамерних заговорника трансформације (углавном цивилних следбеника), ступа на положај са основним циљем да установи реформу унутар војних институција занемарљиво утиче на исход. Једноставно, видови ОС, нарочито њихово више руководство, морају да прихвате неопходност фундаменталних промена. Ако је не прихвате у оквиру институција које морају да воде будуће ратове, мало наде има за стварну трансформацију војске. Када је једном прихвате, иновације ће много лакше прихватати и други изузетно значајни институционални „играчи“, укључујући и оне у Пентагону, индустријској бази и Конгресу Сједињених Држава.

Спровођење реформе набавке, пете мере за успешну трансформацију, постаће све вероватније ако и када видови ОС бирократски прихвате процес трансформације. Као што је већ речено, у складу са Главом 10 Закона о ОС САД, сваки вид је одговоран за набавку својих већих војних система. Од тога колико су видови везани за решења појединачних видова, а не за заједничка решења будућег ратовања, зависиће препреке за ефикасно интегрисање модерне информационе технологије у структуру снага.<sup>21</sup> Овлашћење садржано у Глави 10 јача бирократију вешту за набавку великих платформи оружја, а не информационих система. Огромна финансијска средства троше се за конструисање, развој и увођење у оперативну употребу тзв. званичних програма (*Programs of Record*),<sup>22</sup> од којих су многи сада легат „хладног рата“. У бројним случајевима ти наслеђени системи имају хардверске и софтверске компоненте које заостају неколико генерација иза комерцијалног тржишта и чије уобичајене војне апликације не одговарају стварним садашњим – а камоли будућим – оперативним захтевима. Има, међутим, неколико начина да се превазиђу ограничења у Глави 10 у погледу набавке, а неколико тих варијаната бирократских процеса сада се користи за подстицање иновација или, једноставно, за задовољавање ургентних војних потреба.<sup>23</sup> Изазов Рам-

<sup>21</sup> Корисна илустрација је начин на који свака војска појединачно, а не заједно, приступа одбрани од крстарећих ракета за напад на копнене циљеве (видети: Gogmley, *Dealing with the Threat of Cruise Missiles*, нарочито поглавље 4).

<sup>22</sup> *Program of Record* је бирократски термин за набавку која постоји као ставка одређене делатности у годишњем буџету Министарства одбране. Према томе, њега званично санкционише и штити више војно и цивилно руководство.

<sup>23</sup> *Advanced Concept Technology Demonstrations (ACTDs)*, које заједно финансирају Пентагон и одређени војни корисник, намењени су за брзо убацивање нове техно-

сфелду и будућим министрима одбране јесте ширење тог процеса до степена када постаје стандардни оперативни процес. Међутим, то се не може остварити без широког бирократског прихватања основних циљева трансформације.

Шеста и последња мера од које зависи успех трансформације односи се на стратегију прерасподеле, којом се укидају већа улагања капитала у војне системе за које се сматра да се лоше уклапају у нову војну стратегију Америке. Четворогодишњи преглед одбране 2001. показао је да је ново цивилно руководство Пентагона утврдило да је у овом тренутку немогуће донети те тешке одлуке. Уместо тога, оформило је још панела да испитају будуће варијанте за такво укидање и друга изузетно значајна питања.<sup>24</sup>

### Биланс трансформације

С обзиром на све, не би требало да изненађује што је новом руководством Пентагона било тешко да институционализује реформу у кратком периоду мандата. Ако је ишта извесно у вези с процесом угрожавања иновација у било којем комплексном организационом окружењу – а поготову окружењу какво је америчка војска, која је склона опрезу и конвенционалној поузданости – то је да ће тај процес неизбежно бити збркан и дуготрајан. Штавише, историја војних иновација показује да такве иновације не подлежу стриктној контроли руководства одбране (цивилног или војног).<sup>25</sup> Мада је Рамсфелдова

---

логије у услове војништа (најбољи примери су беспилотне летелице *Predator* и *Global Hawk*). *Warfighter Rapid Acquisition Program* КоВ САД и *Warfighter Rapid Acquisition Process* РВ САД, у суштини, имитира процес *ACTD* на нивоу видова.

<sup>24</sup> Оне обухватају прегледе плана трансформације, обавештајне операције, осматрање и извиђање, видовске програме беспилотних летелица, нивое финансирања за текући рад на интероперативности за наслеђене системе, смањење режисијских трошкова и логистике засноване на учинку, и модернизацију пословне праксе Пентагона и система управљања финансијама.

<sup>25</sup> Бројни примери могу се наћи у: Barry Watts and Williamson Murray, „Military Innovation in Peacetime,” in Williamson and Millet, *Military Innovation in the Interwar Period*, pp. 369–415. Може се бар замислити да је за садашње војне иновације, засноване на појму „мрежноцентричног ратовања“, потребан много одлучнији руководећи кадар него за војне иновације у периоду између два рата. Стратегије „мрежноцентричног ратовања“ захтевају сарадњу у реалном времену и без преседана између неколико војних организација које се састоје од компонената из сваког вида. Пошто се очекује да такве војне организације буду здружене конфигурације, од којих се неке, чак, стално одржавају у доба мира, неки аналитичари тврде да ће јако руковођење одозго на доле – нарочито цивилних лидера Пентагона – бити од суштинске важности у убеђивању војних видова у ефикасност таквих промена. Да би иновације биле успешне – мерено стварањем нових оперативних концепција и војних организација – и даље је за остварење праве војне реформе основно бирократско прихватање у оквиру сваког вида. Аутор је захвалан Франку Хофману, консултанту поморскодесантних снага и претходном члану Харт-Раменове комисије, што му је

намера да изабере више лидере на основу њихове жеље и способности да остваре трансформацију неопходна (и можда његов најважнији адут за промене), она сама није довољна да оствари дугорочни успех.

Трансформацији војске највише ће користити промена војне културе. Често се наглашавају нераскидиве везе међу тзв. заговорницима платформе који у Конгресу САД представљају кључне државе и области с бројном радном снагом, која има огроман интерес да и даље постоје велики наслеђени системи. Ти заговорници су виши официри и слојеви дубоко укоренење бирократије у цивилним и војним службама, државним организацијама за истраживање и развој и војној индустријској бази. Усредсређеност на велике платформе и одржавање постојеће структуре снага почеће да се мења тек када виши војни лидери изабере већи број младих официра који ће чинити нову основу за војну мисао унутар видова. Корени војне стратегије постоје дубоко унутар различитих култура видова америчких оружаних снага. Нажалост, сада је тим културама тежиште на управљању и администрацији, а не на изучавању нових теорија ратовања и нових оперативних концепција за постизање победе.

---

### *Поуке за друге земље*

---

Чак и ако је циљ једноставна војна реформа, а не институционализовање трансформацијом постигнутог повећања војних могућности, има важних поука за друге нације које се могу извести из актуелног америчког искуства. Најважнија поука је да различите културе војних институција морају проћи кроз фундаменталне промене пре него што дође до заиста значајне реформе.

Потребно је да војне институције за обуку, уз помоћ њиховог националног цивилног руководства, инвестирају у основни интелектуални процес који помаже да се формулише визија будућег ратовања. Наравно, таква визија мора да се заснива на националним циљевима, као и на стварним оперативним условима који диктирају шта се заиста може остварити. Те интелектуалне потребе значајно утичу на разноврсност војних образовних институција и курсева помоћу којих се обезбеђује интелектуално окружење за такве подухвате. Ма колико да је важно поседовање техничког и пројектног знања, нарочито с обзиром на све већи значај информационе технологије, војне институције ће погрешити ако не обезбеде базу за систематско проучавање прошлости. Изучавање прошлости није везано само за поуке изведене из искуства других земаља у вези с војном реформом и иновацијама. Његова најзначајнија компонента је систематска, чак и немилојердна, оцена властитих јединствених војних искустава. Како сувише

---

окренуо пажњу на могућу разлику између изазова у годинама између два рата и садашње реформе.

често бива са америчким војним искуством, као и са сваким проучавањем прошлости, оно се користи само да би се потврдила исправност актуелних оперативних, доктринарних и технолошких приступа.<sup>26</sup> Као што је већ поменуто, први су совјетски војни стратежи и историчари скренули пажњу на велике последице које ће информационо технологија имати на будуће ратовање. Руски војни аналитичари наставили су да анализирају страно војно искуство. Они и други страни аналитичари земаља југоисточне Европе морају да усмере пажњу на оцену властитих специфичних војних искустава.

Земље југоисточне Европе имају жалосно мало ресурса за инвестирање у нове технологије модерног ратовања. Та груба реалност наглашава изванредну важност повезивања поука из прошлости с ригорозним процесом војног експериментисања у којем се новостворене оперативне концепције подвргавају оперативним реалностима стварног света. Појму здружених комбинованих операција посвећена је велика реторичка пажња у америчком војном искуству, али сувише мала пажња на експерименталном нивоу. Ако нације треба да потроше своје ограничене ресурсе на реформе, систематско експериментисање је исто толико важно колико и интелектуални процес који му обезбеђује информације.

Нације које немају америчке ресурсе требало би да храбри чињеница да су успешне војне иновације ретко резултат новца инвестираног у војне институције. Мале нације, као што су Шведска и Аустралија, оствариле су знатан напредак у систематском процењивању ефеката нове информационе технологије, експериментисањем с новим оперативним концепцијама и увођењем неких постепених промена у војне могућности.<sup>27</sup> Па ипак, без обзира на то да ли су финансијска средства која су намењена за војну реформу огромна или маргинална, ни цивилно ни војно руководство не може одмах да диктира стварне иновације. То ће и даље бити наизглед недисциплинован и замршен процес, за чије ће разрешење, често на непријатан начин, бити потребне године. Сигурно је, једино, да се неће остварити без резонантног интелектуалног процеса у оквиру војних институција и промовисања тог процеса са врха од стране и цивилног и војног руководства.\*\*

<sup>26</sup> На пример, Ратно ваздухопловство САД умногоме је игнорисало најдубље импликације Прегледа ваздухопловне моћи (снага) у Рату у Заливу (*Gulf War Air Power Survey*) који је спроведен по наредби министра за РВ након завршетка рата 1991. године (*Gulf War Air Power Survey: Summary Report*, p. 411).

<sup>27</sup> Кратку оцену искустава Шведске и Аустралије видети: „Military Transformation: A Report Card,” in *Strategic Survey 2000/01* (Oxford: Oxford University Press for IISS, 2001), pp. 30–32.

\*\* Превод: Душанка Пивљанин.

# Реформе одбране у Словенији 1991–2001. године

Љубица Јелушич\*

## Увод – кратка историјска позадина самосталности Словеније

На геополитичкој карти Европе Словенија је нова и прилично мала земља. Од добијања политичке самосталности, 1991. године, Словенија лагано добија све веће признање у Европи и свету због својих бројних и све већих привредних, научних, културних, спортских, туристичких и политичких доприноса. У ствари, Словенија је постојала и много пре нереди 1991. године. Била је више од 73 године део Југославије, а пре тога припадала је аустријском делу Аустроугарског царства. Југославија је два пута васкрсавала, прво као краљевина, општепозната као Краљевина Југославија, а други пут као социјалистичка република (Социјалистичка Федеративна Република Југославија, или СФРЈ). Друга Југославија, која је изашла из Другог светског рата, била је аутентичан покушај да се помире интереси свих народа те земље. Систем власти био је комплексан, али смишљен тако да одговара свим народима и националним мањинама у држави. Југословени су успевали да живе заједно, мада су међу регионима Југославије постојале велике разлике. Разлике су постојале у концепцијама стратегије развоја, доделе средстава, политичких слобода, цивилне контроле оружаних снага и приступања Западној Европи и светским економским, финансијским и безбедносним структурама. Оне нису биле довољне за раскидање историјских веза, изграђиваних дуже од седамдесет година. Многе земље са режимима много вреднијим превира него режим у Југославији ипак су остале заједно.<sup>1</sup> Што је најважније, СФРЈ била је прва социјалистичка земља која је развила сарадњу са Европском економском заједницом.

Савезна Федеративна Република Југославија дестабилизована је због следећег основног конфликта: жеља да се створи или учврсти држава у којој би једна нација била доминантна била је у супротности са разумљивом осетљивошћу мањина (или мањих нација) у тако замисленој држави. Неједнакост народа била је корак уназад у односу на постигнути стандард политичких права и слобода у СФР Југославији. У децембру 1990. велика већина Словенаца гласала је за одваја-

\*Љубица Јелушич је професор Универзитета у Љубљани.

<sup>1</sup> C. Bennett, *Yugoslavia's Bloody Collapse: Causes, Course and Consequences*. London: Hurst & Company, 1995, p. 8.

ње од Југославије. Словеначка скупштина потврдила је резултат плебисцита из децембра 1990. када је прихваћена Оснивачка повеља самосталности 26. јуна 1991. године. Током вечерње церемоније, истог дана, одржане у знак прихватања Повеље, део јединица Југословенске народне армије (ЈНА) већ је био покренут и ушао је у Словенију. До 27. јуна војна дејства и оружани сукоб захватили су целу републику.

Интервенција ЈНА унутар државних граница ставила је тачку на дотадашњи заједнички живот и фиктивно братство и јединство различитих југословенских народа. Одлука ЈНА да употреби инструмент класичне војне интервенције да би непотчињене становнике и политичаре Словеније подвела под централну контролу значила је агресију на народ чију је безбедност ЈНА требало да осигурава. Док су се кретали тенкови и оклопна возила, словеначки грађани и политички лидери морали су да пређу са декларација и церемонија на оперативнија дела. Одлучили су да мобилишу сва средства полиције и територијалних војних јединица (познатих као Територијална одбрана), укључујући и оружје, да би се супротставили војно супериорнијим савезним снагама. Обе одлуке (југословенских власти и ЈНА да интервенишу, а словеначких грађана и лидера да се војно супротставе) биле су увертира за рат који је трајао од јуна 1991. до новембра 1995. године (у Словенији, Хрватској и Босни и Херцеговини), а запаљен је поново 1999–2001. године (на Косову и Метохији и у Македонији).

---

## ***Реформе одбране у Словенији након добијања самосталности***

---

### **Основа реформи одбране**

---

На путу ка самосталности Словенија је научила три основне лекције. Оне су послужиле као три камена темељца за успостављање и касније трансформације сектора одбране у самосталној Словенији у периоду од 1991. до 2001. године.

Први камен темељац је *уравнотежавање друштвених и функционалних императива*<sup>2</sup> оружаних снага. Југословенска народна армија је следила функционални императив да би држала државу на окупу користећи војна средства, али није схватила друштвена очекивања и вредности словеначке популације. Након десетодневног оружаног сукоба, ЈНА изгубила је већину свог састава у Словенији (војници, подофицири и неки официри нижих чинова напустили су гарнизоне, или

<sup>2</sup> Друштвени и функционални императиви јесу снаге које обликују војне институције сваког друштва. Друштвени императив произлази из друштвених снага, идеологија и институција доминантних у друштву. Функционални императив настаје из претњи безбедности друштва (S. P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Practice of Civil – Military Relations*, Cambridge: Belknap Press, 1995, p. 2).

су постали ратни заробљеници словеначких јединица). То што је ЈНА изгубила тако много људи доказује њен апсолутни губитак легитимитета у словеначком друштву и губитак ауторитета у војним редовима. Словеначки политичари и грађанско друштво научили су да, уколико хоће да имају ефикасну и легитимну војску, мора постојати извесан ниво прилагођавања и равнотеже између њених друштвених и функционалних обавеза.

Други камен темељац установљивања сектора одбране у Словенији има корене у десетодневном оружаном сукобу са ЈНА који словеначко становништво сматра стварним ратом с радикалним последицама. Тај рат и победом извојевана самосталност Словеније служе као елементарни извори легитимности одбране.

Трећи камен темељац сектора одбране јесте значај чињенице да се земља може ослонити на властите снаге када је изложена агресији споља. Словенија је научила ту лекцију за време Другог светског рата, када су се партизанске јединице, заједно са прогресивним политичким и друштвеним снагама, бориле против немачке, италијанске и мађарске окупације. То се опет показало вредним 1991. године, када су неки значајни међународни актери били приправни да толеришу брзу и ефикасну интервенцију ЈНА ради одржавања Југославије на окупу, без обзира на то колико била тоталитарна.

Словенија је 1991. године била постсоцијалистичка новоустановљена држава која је искусила рат на почетку своје самосталности. Вођење рата није значило ништа друго до примену мера општенародне одбране које је Словенија научила током заједничке историје са претходном Југославијом. Према томе, приликом установљивања сектора одбране укључене су поуке из прошлости, заједно са новим решењима, понекад чак и супротним у поређењу с претходним системом. Позив на промене није увек био резултат рационалног избора, него просто израз незадовољства прошлошћу. Најеквивалентнији опис тог првог периода био би: „између континуитета и трансформације“. Без обзира на то што је од тада прошла деценија трансформације, још се може наћи иста дилема у неким недавним променама у сектору одбране Словеније.

---

## Фазе трансформације сектора одбране у Словенији

---

### *Успостављање система одбране (1991–1994) у троуглу цивилне одбране, спасавања и самозаштите и војне организације*

---

Пре проглашења независности, словеначка политичка елита и јавно мњење били су подељени на оне који су били за демилитаризацију Словеније (одлазак свих војних јединица из Словеније и уклања-

ње целокупне војне инфраструктуре) и оних који су били за формирање словеначких оружаних снага. Сукоб је био веома интензиван и довео је Владу у пат позицију. Према томе, једино ефикасно решење уочи оружаног сукоба у јуну 1991. било је да се настави са активношћима и мобилизацијом Територијалне одбране (која је као други ешелон југословенских оружаних снага већ постојала и била организована на нивоу република) и словеначке полиције (такође организоване на нивоу Републике). Поред та два актера, готово сви словеначки грађани учествовали су, насилним или ненасилним средствима и методима, у рату за самосталност. До јануара 1992. Словенија је постојала без међународног признања. У том периоду сачувала је концепцију одбране – ослањање на властите снаге, наслеђену од претходне Југославије, али је изгубила несврстани карактер. Након добијања међународног признања, у јануару 1992, могућности гарантовања безбедности Словеније знатно су се измениле. Словенија је постала чланица Уједињених нација и чланица Конференције за безбедност и сарадњу у Европи.

Прва фаза трансформације сектора одбране у Словенији одвијала се између два историјска догађаја: рата за самосталност (јун–јул 1991) и потписивања Оквирног документа „Партнерства за мир“ (30. март 1994). Систем одбране самосталне Словеније заснивао се и на континуитету и на контрастима система општенародне одбране претходне Југославије. Разлог за задржавање неких карактеристика претходне (бивше) доктрине била је чињеница да је она била веома добро развијена. Према неким проценама, словеначки систем општенародне одбране био је један од најбољих међу републикама претходне Југославије. Тај систем је омогућио победу у десетодневном рату за самосталност 1991. године. Мада су војне јединице Територијалне одбране биле веома слабо опремљене и наоружане, имале су успеха, заједно са јединицама полиције, у оружаном отпору против боље опремљених и добро обучених јединица Југословенске народне армије. Систем одбране Словеније, какав је успостављен 1991. године, састојао се од цивилне одбране (оквир за сва значајна национална предузећа у националној безбедности, као што су телекомуникације, железница, енергија и друге службе; сва та предузећа дају подршку војној организацији и обављају властите обавезе у вези са одбраном), спасавања и самозаштите (систем организација и појединаца са радном обавезом у случају елементарних и других несрећа) и војне организације, која је задржала име из претходне Југославије, тј. Територијалне одбране до 1994. године.

Нека решења у новоуспостављеном систему одбране прихваћена су да би се означио прекид с претходном Југославијом. На пример, војна обука је одмах укинута у основним и средњим школама и гимназијама. Обавезни војни рок скраћен је на седам месеци (у претход-

ној Југославији износио је 12 месеци). Војни обвезници служили су веома близу својих домова, док су у ЈНА упућивани веома далеко од куће, обично у најдаљу републику, на пример из Словеније у Македонију или са Косова и Метохије у Словенију. Приговор савести дозвољен је на веома широкој основи, док је провера искрености захтева била веома слаба. Алтернативна цивилна служба трајала је исто колико и војна обавеза, и обављана је у веома различитим организацијама. У претходној Југославији приговор савести није био дозвољен до пред сам крај, када су војне власти коначно признале приговор по основу вере и за такве обвезнике установиле служење војног рока без оружја.

Са становишта законодавства, Словенија је усвојила нови устав у децембру 1991. у којем се чл. 92 (рат и ванредно стање), 102 (функције председника Републике), 123 (обавезе служења у снагама одбране) и 124 (одбране државе) тичу националне безбедности. *Закон о одбрани* (1991, прилагођен 1994) и *Закон о војној обавези* по значају су други по реду законски документи. Резолуција о принципима националне безбедности Републике Словеније, коју је Национални парламент усвојио у децембру 1993, основни је доктринарни документ.

Документи којима је постављен правни основ државе били су компромис између различитих утицајних политичких и друштвених чинилаца: политичких партија, цивилних друштвених организација, грађанства, медија, академских кругова и истраживача. Академски стручњаци (теоретичари) из области војних наука консултовани су у завршној фази припреме војних докумената. Њихово мишљење дало је коначни легитимитет за прихватање докумената. Између осталог, у документима је одређена улога парламента, председника, Владе и војске.

Национални парламент дефинише националну безбедносну политику државе и спроводи контролу над оружаним снагама, нарочито преко комисија, као што су Војна комисија, Комисија за буџет и финансије, Комисија за контролу обавештајних служби и Комисија за контролу и примену резолуције о националној безбедности. Путем доделе војних финансијских средстава Национални парламент надгледа развој и опремање оружаних снага.

Влада има извршну улогу у сфери одбране и одговара за очување јединства и усклађености одбрамбених снага с националном безбедносном и одбрамбеном политиком. Такође, Влада је одговорна за примену одбрамбених мера на основу одлука које доноси Национални парламент.

Председник Републике је врховни командант војних снага, тј. Словеначке војске.

Основни задаци Словеначке војске, сходно Закону о одбрани, јесу:  
– обезбеђивање одбране у случају напада на земљу;

- поштовање обавеза Словеније према међународним организацијама;
- обука за потребе одбране;
- обезбеђивање одговарајућег нивоа борбене готовости;
- учешће у цивилним ванредним операцијама у случају елементарних и других несрећа.

Када су уведене даље промене у сектор одбране прилагођени су само неки чланови тих докумената. Главне идеје остале су исте као при првобитном установљавању система одбране. Крутост основних докумената – а нарочито препреке у политичком процесу њиховог мењања – учинила је да се створи јаз између стварности сектора одбране, који је подложен унутрашњем и међународном утицају, и званичне скице система.

Може се закључити да је стварањем основних докумената и оквира за систем одбране означена прва фаза реформи одбране. Формирање система одбране било је под утицајем остатака претходног система у СФРЈ, унутрашње ситуације у Словенији после добијања самосталности и утицаја међународне заједнице (у вези с догађајима на Балкану). Било је много покушаја да се сектор одбране реформише након установљавања, од којих су неки реализовани, други још нису завршени, али већина тих реформи још није утицала на цивилни аспект система одбране. Неке расправе су се кретале ка поновном успостављању подсистема спасавања и самозаштите, као владине агенције изван сектора одбране, али је он већ десет година и даље део система одбране. Прогнозира се да ће ту и остати у догледној будућности. У даљим фазама реформе одбране тежиште је било углавном на реформи војске.

---

*Са Балкана у Европу и Уједињене нације (1994–2000):  
превага међународног уплива*

---

Први период развоја система одбране Словеније био је испуњен припремама и мерама за осигуравање безбедности с обзиром на догађаје на Балкану. У непосредном суседству била су у току два велика рата: у Хрватској и у Босни и Херцеговини. Словенија је прихватила око 100.000 избеглица из тих земаља које су биле, што је интересно, различитог националног порекла: Хрвати, Срби и муслимани. Логори за избеглице организовани су у бившим војним касарнама, и то је била прва цивилна употреба бивше војне инфраструктуре.

Друга фаза реформе одбране била је под међународним утицајем, који је потицао из много ширег међународног окружења него у првој фази. Садржај реформе односио се на могућност да Словенија постане чланица различитих међународних безбедносних структура и механизма. Прилагођавање главних законских докумената, војна ре-

форма и нова доктрина иностраних односа били су обележени зближавањем са НАТО-ом (кроз Програм „Партнерства за мир“, 1994), преговорима са ЕУ о могућем приступању и несталним чланством у Савету безбедности Уједињених нација (1998–1999). После 1994. године било је великих реформи и реорганизације војске које су се одвијале упоредо с реформом националне безбедности Словеније. Реформа националне безбедности мењала се од доктрине ослањања само на своје снаге и општенародне одбране ка доктрини колективне безбедности и одбране у оквиру међународних савеза. Крај 1994. године обележен је измењеним законом о одбрани, који је успешно прошао парламентарну процедуру. Тим законом је промењено име одбрамбених снага, уместо Територијална одбрана – Словеначка војска, тј. територијалне герилске снаге прерасле су у регуларну армију.

Током 1993. године Влада Словеније почела је незваничну сарадњу с НАТО-ом. Крајем године идеја о тражењу чланства у НАТО-у постала је доктринарно питање. У децембру 1993. Национални парламент је усвојио Резолуцију о начелима националне безбедности. Њеним оквиром формализовано је приступање НАТО-у као један од главних циљева спољне и одбрамбене политике Словеније. У марту 1994. израђен је документ „Партнерства за мир“, а у јулу 1994. Влада Словеније презентовала је НАТО-у своје разлоге за приступање Програму „ПЗМ“, укључујући и имплементацију мера и планираних активности у војном и цивилном домену. Целокупним процесом демонстрирано је постепено удаљавање Словеније од опседнутости Балканом и опасностима које он представља за свет у ширем смислу – за Европу, НАТО и међународне организације. Да би била боље организационо припремљена за међународне безбедносне активности и да би установила војну организацију на начелима регуларне армије, Словенија је одлучила да промени назив војске у Словеначка војска и да формира веће професионалне корпусе, састављене углавном од војника, подофицира и официра. До краја 1994. године формирана је специјална војна јединица, названа 10. батаљон за међународну сарадњу. Њена дужност била је да се обучава и садејствује у међународним војним вежбама у јединицама за билатералну и мултилатералну војну сарадњу, као и у евентуалним мировним операцијама. То је била прва главна војна реформа словеначког сектора одбране.

У мају 1995. усвојен је први програм појединачног партнерства о сарадњи између Словеније и НАТО-а у којем је стављено тежиште на прилагођавање система одбране и војне структуре, образовање, војне вежбе, стандардизацију и цивилно-војне односе према очекивањима Савеза. Тај документ је значајан почетак на путу Словеније ка НАТО-у и почетак инвестиција у чланство Савеза. Када је једна студија НАТО-а о проширивању била представљена државама партнерима у септембру 1995, словеначка политичка елита и неки војни експерти

перти проценили су да је Словенија добро припремљена, према прописаним условима, за чланство у Савезу. Пошто је био сигуран да су један од најбољих кандидата за НАТО, словеначки парламент је одлучио да да потпуну подршку приступању земље у чланство НАТО-а тако што је усвојио одлуку да се осигура словеначка основна безбедност у оквиру колективног система одбране, што је било омогућено чланством у НАТО-у. У априлу 1997. Национални парламент је отишао и даље, тако што је потврдио вољу за ступање у чланство НАТО-а усвајајући Декларацију парламентарних партија за подршку интеграције Словеније у НАТО. Декларација је била предуслов за самит НАТО-а у Мадриду 1997. године. У Мадридској декларацији НАТО-а Словенија јесте поменута, али не као кандидат позван у чланство Савеза. То што није позвана у НАТО имало је отрежњујуће дејство на словеначко јавно мњење и политичку елиту, али није прекинуло активну сарадњу Словеначке војске у активностима Савеза. Штавише, Словеначка војска је почела да учествује у мировним операцијама под командом НАТО-а (СФОР у Босни и Херцеговини у октобру 1997. и КФОР на Косову 1999. године).

Учешће словеначких војника у мировним операцијама датира још од 1997. године. Први пут су били распоређивани у оквиру Операције *ALBA* (мај-јули 1997), у којој је једна санитарска јединица учествовала као батаљонска станица за помоћ. Од септембра 1997. у операцији *UNFICYP*-а упућивано је више јединица и припадника војске (само професионални војници, никад војници на служењу војног рока). Словеначки контингент учествовао је у саставу аустријског батаљона. Када су се аустријске трупе повукле из *UNFICYP*-а, у јуну 2001, Словенија је престала да шаље трупе на Кипар, али је повећан број припадника војне полиције који су упућивани у СФОР. Уместо једног вода, који је учествовао у СФОР-у до 2001, од 2001. распоређивана су два вода. Словенија је учествовала у СФОР-у и с хеликоптерским транспортом, транспортним авионом и једном војном санитарском јединицом у Сарајеву. Од 1998. године, у *UNTSO* учествују два официра као посматрачи. Од 1999. године сваких шест месеци шаље са шест официра у КФОР на Косово и Метохију. У новембру 2000. један контингент цивилне полиције из Словеније такође је учествовао у *УНМИК*-у (15 полицајаца), што је било још један значајан помак у националној безбедносној политици Словеније у целини. Међународна војна сарадња словеначких снага одбране најважнији је резултат њихове реорганизације у другој фази реформи сектора одбране. Сарадња у мировним операцијама нарочито је помогла да се поврати смањени војни легитимитет Словеније, а заједно са Акционим планом за ступање у чланство НАТО-а пружила је нову мотивацију професионалним војницима, подофицирима и официрима словеначких оружаних снага.

Важно је поменути да је 1997. године, у Генералној скупштини Уједињених нација Словенија изабрана, великом већином, за несталног члана Савета безбедности Уједињених нација. Ту своју дужност испунила је 1998–1999. године, доказујући да је веома вредна хвале због настојања да нађе мирољубива решења за међународне оружане сукобе. Словеначки политичари постали су свесни да је међународна безбедност колективни подухват и словеначка јавност је најзад схватила да је Словенија (као и све друге земље) одговорна за мир у целом свету.

---

### *Професионализација сектора одбране (од 2000. до сада) – од пораста до развоја*

---

Трећи важан помак у реформи одбране Словеније везан је за нову владу, изабрану 2000. године. У *Смерницама за даљи развој сектора одбране у Словенији* нови министар одбране Антон Гризолд најавио је професионализацију и повећање нивоа војне експертизе. Он је нагласио чињеницу да је у последњих десет година сектор одбране Словеније повећао квантитет, али не и квалитет у неком већем степену. Штавише, седам година након приступања Програму „Партнерство за мир“ и шест година након одлуке Парламента да се уђе у НАТО словеначка политичка елита још није била свесна да је реорганизација војске и одбране приоритет за улазак у тај савез. Министар одбране најавио је реструктурирање словеначких оружаних снага до 2003. године. Циљ реформи је да се створе снаге малог обима али добро наоружане, опремљене и обучене. Тежиште је на професионалним јединицама, које морају да регрутују војнике да би попуниле редове. Гризолд је закључио да би процес реорганизације требало да се заврши са 25.000 припадника (од тога 7.000 професионалаца, 5.000 војних обвезника, 13.000 резервних војника). Циљ те најаве је највеће смањење оружаних снага за десет година. Наиме, смањује се армија од 56.000 војника из 1998. године на мање од половине за период од пет година. Том најавом инициране су и расправе о укидању војне обавезе (у јесен 2001. године). Да би се разјаснио статус професионалних војника, мора се прилагодити и Закон о одбрани. Систем војног школовања и обуке војних обвезника радикално је промењен у јулу 2001. године. Претходни систем обухватао је децентрализовано школовање у 22 различита батаљона широм Словеније, што је био узрок веома различитих нивоа војне ефикасности. Замењен је системом заједничке основне обуке у четири велика школска центра и војним усавршавањем у различитим војним јединицама. Циљ реформе школовања јесте постизање бољег и уједначенијег школовања војних обвезника, вишег нивоа борбене готовости тактичких јединица и вишег нивоа војне оспособљености. То би помогло да неки војни обве-

зници након служења обавезног војног рока потпишу уговор као професионални војници.

На основу *Смерница* министра одбране може се закључити да ће обавезе према операцијама за подршку миру и међународним безбедносним организацијама добити већи значај, док ће резервне јединице наставити да се обучавају за одбрану домовине.

Акциони план за приступање НАТО-у из октобра 2001. оцењен је као до сада најбоље припремљени план. Он показује приправност сектора одбране Словеније за реално планирање и држање обећања у вези са учешћем у активностима Северноатлантског савеза. Словенија нуди и своје професионалне јединице европским одбрамбеним снагама, што је део преговора за приступање Европској унији.

Из развоја догађаја 2001. године произишла је одлука Словеније да стави изван снаге стару доктрину општенородне одбране и ослањања на властите снаге и развије велику способност за сарадњу у механизмима заједничке међународне безбедности и одбране. Остваривање већег нивоа безбедности, која се гарантује у оквиру Савеза, постало је део политичке и јавне расправе у Словенији. У друштву постоји и знатан скептицизам у вези са чланством Словеније у том савезу. Самит НАТО-а у Прагу, крајем 2002, још један је камен темељац у покушајима постсоцијалистичких земаља да буду примљене у Савез. Словенија је међу тим земљама и веома се добро котира. Но, политичари и јавно мњење сада су много реалнији у прогнозама о том чланству. Чињеница да је Словенија одличан кандидат за чланство у НАТО-у није довољна да би се добио позив. То није само одлука стручњака; то је, пре свега, политичка одлука коју треба да донесе деветнаест садашњих чланица Савеза.

---

## ***Проблеми и изазови у процесу реформи одбране***

---

### **Потреба за стратегијском визијом**

---

Један од првих проблема са којима се суочила словеначка политичка елита након добијања самосталности била је *одлука о главним стратегијским интересима и оријентацији Словеније*. Као део претходне Југославије, Словенија је у Покрету несврстаних доживела добра времена. Претходна Југославија се налазила некако – и географски и политички – између два блока: капиталистичког Запада (укључујући његов војно-политички савез – НАТО) и социјалистичког Истока (укључујући његов војно-политички савез – Варшавски пакт). У јавности је постојала специфична политичка оријентација, која је представљала оба савеза као негативне чиниоце међународне политике. Југославија се нашла међу „родоначелницима“ Покрета несврстаних и Конференције о безбедности и сарадњи у Европи. Обе институције су одржавале политички карактер Југославије као несвр-

етане земље, без спољних гаранција безбедности. Вредност самосталности у политици одбране била је посебно значајна међу вредностима земље, а сачувана је и у Словенији за време оружаног сукоба 1991. године. Та вредност је била посебно значајна као у борби 1991. године, када словеначки народ није очекивао инострану помоћ у настојању да прогласи и очува самосталност. Наиме, идеја о политици самосталне одбране и даље је постојала током тог сукоба и узимана је у обзир Брионска декларација, потписана 7. јула 1991, као документ којим требају да се зауставе активности Словеније ка самосталности.

Неке европске земље, међу њима и Немачка, показале су више разумевања за борбу Словеније за самосталност и чланице Европске заједнице признале су Словенију као државу у јануару 1992. године. То је била прекретница у политичкој култури Словеније: схваћено је да је Западна Европа главна безбедносна и економска гаранција. У то време НАТО још није сматран обећаним савезом. Будући да припадају релативно малој нацији, Словенци теже да сачувају своју политичку и културну индивидуалност; због тога у јавном мњењу избија на површину извештан скептицизам у погледу НАТО-а и Европе. На словеначкој политичкој сцени постоји још једна нејасноћа, која ствара амбивалентну ситуацију у политичкој култури: словеначка политичка елита осећа потребу да јој се симболично призна да припада Европи и Западу, а не да је мешају с Балканом. Положај Словеније на рубу Балкана био је узрок што је у словеначкој политичкој култури коначно укинута концепција ослањања на сопствене снаге у одбрани и идеја о неутралности.

Новој држави, установљеној 1991. године, било је потребно веома много прилагођених и нових докумената. Постојала је потреба да се легализује државност Словеније. Права и обавезе свих појединих субјеката, подразумевајући и систем безбедности и друге подсистеме државе, морали су да се објасне законима и законским нормама – од устава до војних прописа и правила. У Словенији је у том погледу постојала нека врста успоравајућег процеса. Прво, било је озбиљних тешкоћа пре него што се дошло до јасног и недвосмисленог договора о основним безбедносним интересима земље. Новоизабраној словеначкој вишепартијској елити из 1990. године недостајало је знање за припрему докумената о одбрани, што је у прошлости била једна од најзначајнијих политичких вештина. Претходни политичари су добијали знања из области одбране да би је разумели и могли да решавају таква питања. Друго, главне стратегијске безбедносне документе припремао је труст мозга у Београду, на савезном нивоу, а они су, затим, слати на политичке расправе у ниже политичке ешелоне. Према томе, бивша словеначка политичка елита (која је делимично преживела промену из једнопартијског у вишепартијски систем 1990. године) провела је више времена расправљајући о документима него на

њиховој припреми. Треће, словеначка политичка сцена 1991. године била је оштро подељена на два блока у погледу основних питања националне безбедности; један блок је био за демилитаризацију, а други за установљавање оружаних снага. Због те поделе, *сектору одбране недостајале су политичке смернице* неопходне за формирање основних структура система одбране. Неки основни принципи и структуре формирану су под утицајем стручњака за одбрану из аутономних – углавном универзитетских – кругова, а не у складу с политичким процесима. Недостатак политичких смерница једна је од најопаснијих мањкавости постсоцијалистичких земаља зато што може да има за последицу недостатак политичке контроле над сектором одбране. Словеначка политичка елита успела је да постигне консензус о основним питањима везаним за безбедност (као што се показало у случају декларације Парламента из 1997. године о приступању НАТО-у), али још има отворених питања која би могла да изазову разилажења у круговима руководеће елите и застој у реформи војске и одбране у Словенији. Једно од тих питања је и општи светски проблем пропадања масивних армија,<sup>3</sup> што се, на нивоу националне политике, углавном преводи у појаву укидања војне обавезе.

Сектор одбране Словеније има проблем *због јаза између политичке и безбедносне културе њених грађана и политичара* и очекивања међународне заједнице да Словенија покаже нове тенденције у питањима безбедности. У неким случајевима, политичка елита је предузела први корак и повела интензивну кампању за промену јавног мњења. На пример, одлука да се затражи чланство у „Партнерству за мир“ и израда радног програма „ПзМ“ 1994. године била је политичка иницијатива. Јавност није била свесна да је то прва инвестиција у чланство у Северноатлантском савезу. Неки скептици у вези с НАТО-ом који су у лето 2001. водили медијску расправу против чланства у НАТО-у нису схватили да је Словенија већ направила седмогодишњу инвестицију у приближавање том савезу. Они још мисле да расправа може да почне од нуле, али је сувише касно.

---

### Војни сектор је имао сувише много (незавршених) реформи

---

Основна контрадикција друштвених и функционалних императива оружаних снага у словеначкој јавности јесу последњих десет година развоја сектора безбедности. Према оценама јавног мњења из СФР Југославије (из периода 1982–1990), словеначка јавност се није слагала са друштвеним императивом Југословенске народне армије.

<sup>3</sup> K. W. Haltiner, *The Definite End of the Mass Army in Western Europe? Armed Forces and Society* 25, pp. 7–36.

Али, повећала су се очекивања у вези с функционалним императивима, схваћеним као отпорност ЈНА према претњама споља, успешна војна обука и помоћ приликом елементарних непогода. С друге стране, словеначка јавност се борила да смањи друштвену улогу војске у домаћим питањима и да јој оспори право да образује младиће у патриотском духу. Словенци су такође били и против свих могућих облика војног ангажовања у одбрани политичког система дефинисаног у Уставу. Изненађује да словеначка јавност има исте захтеве и у односу на властите, словеначке оружане снаге. Главни проблем Територијалне одбране (1991–1994) било је то што је била способнија да *испуни друштвена очекивања него очекивања у вези с функционалним императивом*. Разлике између очекивања јавног мњења у погледу функционалности и друштвене улоге јединица Територијалне одбране утицале су на веома спор процес модернизације и трансформације Територијалне одбране у регуларну армију због чега је војска губила легитимност. То је условило одлуку војске да оформи неке чисто професионалне јединице (1994–1997), које су, према многим елементима, требало да буду војна елита (на пример, војна полиција, 10. батаљон за међународну сарадњу, оклопне јединице и ваздухопловне и поморскодесантне јединице). Те јединице требало је боље да остваре функционални императив него јединице које су обучавале војне обвезнике или су биле састављене од великог броја резервних војника. Та контрадикторност изазвала је милитаристичке тенденције међу професионалним јединицама и осећај других јединица да су мање компетентна или другоразредна армија. Војни обвезници, изазвани мање престижним статусом улога које је требало да имају у војсци, одбили су послушност и одлучили (у знатном броју) да избегну служење војног рока.

Проблем недовољног политичког усмеравања навео је сектор одбране Словеније, нарочито војну организацију, да напусти неколико *недовршених војних реформи*. Ти покушаји реформи имали су веома велику цену (финансијска средства, време и морал), али нису имали успеха. Обично су предузимани уз промену власти и након промене министра добране, а то место је најмање омиљено у Влади Словеније, што потврђује чињеница да је у периоду од десет година било седам министара одбране. Сваки од њих је покушао да покаже свој ауторитет наређивањем „значајних промена у војном сектору и наглашавањем своје компетентности у тој области. Такви покушаји се нису заснивали на искреној жељи да се унапреди војни сектор (што је хитно), већ на њиховим личним политичким интересима. Многи министри одбране настојали су само да промовишу своју политичку партију у редовима војске, или су политичку контролу над оружаним снагама схватили као посед своје политичке партије на којем могу да заносе симпатизере своје партије или да остварују неке личне интересе.

Током 1991. године није било расправе о систему попуњавања оружаних снага људством. Словенија је, изложена војној интервенцији ЈНА, мобилисала јединице Територијалне одбране. Настављање војне обавезе било је у културном погледу једина прихваћена форма одржавања масовних снага потребних у случају даљих напада ЈНА (које је словеначка јавност очекивала након обуставе ватре у јулу 1991. године). Војни рок је био много краћи него у претходној Југославији, што је мотивисало младиће да га служе. Многи су били поносни што служе војни рок у победничкој војсци из 1991. године. Било је веома мало захтева на основу приговора савести (само 240 током 1991. године), мада је право служења алтернативног цивилног рока било једнако служењу у војсци (исте дужине) и признавано је на основу мноштва разлога. Војни обвезници су служили рок близу својих домова. Имали су могућност да проводе скоро све викенде са породицама, изван касарни. У поређењу са ЈНА, *дисциплина* у касарнама била је *веома слаба*. Официри су имали ограничене могућности санкционисања непослушних војника, док су војници имали разне канале преко којих су могли да се позивају на неједнакост у односима официр-војник. Официри су били приморани да се учтиво обраћају војницима (на пример „господине“). У страху да не повреду војног обвезника и у страху од медија, који би од могућег несрећног случаја војног обвезника направили велики друштвени проблем, официри су полако променили метод обуке у обуку веома ниског интензитета. Покушавали су да избегну незгоде, притужбе војних обвезника и притисак родитеља да се направе изузеци за њихове синове. Тај процес је изазвао деградацију војне обуке, коју су нове генерације војних обвезника сматрале траћењем времена. Реаговали су тако што су одбијали да служе обавезни војни рок.

Повећан је број захтева на основу приговора савести (очекује се да достигне 3.000 захтева од 15.000 обвезника који могу да служе рок 2001. године). Знатно је повећан и број здравствено неспособних (16 одсто од оних који су били обавезни да служе војни рок 2000. године). На основу података, више нема опште војне обавезе, већ само веома селективне војне обавезе, при чему најобразованији војни обвезници траже цивилно служење или ослобађање од служења, а они који служе војни рок нису много образовани и мотивисани војни обвезници. Многи војни рок служе под притиском друштвених вредности свог зајачаја и зато што нису били довољно лукави да нађу начин да се ослободе се обавезе.

*Проблеми са регрутовањем војних обвезника* присилили су Министарство одбране да провери подобност за војну службу будућег корпуса војника Словеначке војске и могућих метода регрутовања у будућности. Провера ће се обавити у августу 2001. и требало би, на основу ње, да се обезбеде аргументи за предвиђену политичку одлуку

о укидању војне обавезе у будућности или о суштинској трансформацији. Служење војног рока повезано је са проблемом *неједнаке расподеле оптерећења међу припадницима младе популације*. Прво, жене су искључене из службе војног рока, што се сматра неисправним због једнакости оба пола у грађанском друштву (али ниједан политичар нема храбрости да јавно каже да би и жене требало да обављају неку врсту националне службе). Друго, сваки трећи мушкарац ослобођен је службе војног рока пре него што је имао икакав контакт с војском (поштеђени из здравствених разлога и приговора савести). Треће, они који служе војни рок немају никакве бенефиције, а губе бенефиције које би имали у грађанству током седмомесечног периода који проведу у војсци. Они седам месеци нису присутни на тржишту цивилних послова, нити се школују. Поред тога, у том периоду нико не улађује средства у њихове пензионе фондове.

У неким запажањима и јавним дебатама стално се понавља теза да је приговор савести предуслов за (не)ефикасност војске у Словенији. У Уставу су одређене опште војне обавезе свих грађана мушког пола и право на приговор савести на религијској, филозофској и хуманистичкој основи. Питање приговора савести регулише се тако што, према Уставу, те особе могу да допринесу одбрани и безбедности земље на друге начине, осим војне обавезе. Служење војног рока и алтернативно служење у грађанству уставно су равноправни начини службе војне обавезе. У последњих десет година нагло је повећан број приговора савести, што је делом последица неефикасне војне обуке. Истраживања показују велики проценат постмодерних вредности међу младом популацијом уопште, па је бројност особа с приговором савести резултат генералних социјалних и вредносних промена у друштву. У Словеначкој војсци може се закључивати о неефикасности војне обуке по случајевима када војни обвезници одлуче да траже статус особе са приговором савести за време службе војног рока. Према прописима, приговор савести је могућ, али он фрустрира (омета) офицере, подофицере и друге војнике толико да многи официри покушавају да се ослободе таквих особа на почетку обуке. Они многе војне обвезнике шаљу изван јединица у току прве две недеље, обично у војну психолошку јединицу, у којој се доказује неспремност младог човека за вредности војне заједнице. Неки командири сугеришу младом човеку да тражи статус приговора савести да би му помогли да нађе излаз и да би се јединица ослободила немотивисаних појединаца и оних који уносе раздор. У тим случајевима *алтернативна цивилна служба је позитиван начин* издвајања таквих војника из војске (укључујући и оне који би могли да буду сувише образовани за подофицере и офицере, сувише велики критичари војске, немотивисани, неспособни да прихвате војне одговорности, или који испољавају неке личне трауме).

*Професионална социјализација официра* је проблем због којег се доводе у питање све војне реформе. На територији Словеније није никад постојала никаква војна академија, па нема довољно искуства у образовању професионалних војника. Словенија се 1991. године сустрела с проблемом недостатка властитог искуства на том пољу, са променом природе официра у Европи, после „хладног рата“, променом равнотеже институционалних према професионалним карактеристикама савременог официра<sup>4</sup> и са очитим преношењем школовања војног кадра у грађанство у земљама западне Европе. Влада је одлучила да војне официре школује на цивилним универзитетима да би припадници војске имали дипломе факултета који би утицали на војно школовање. Официрска школа, формирана у оквиру Центра за војне школе, траје једну годину, и у њој полазници добијају специјалистичку војну обуку и знање. Систем војног школовања је делимично конвергентан (теорија конвергенције–дивергенције војног школовања према Кафорију)<sup>5</sup> у односу с другим цивилним професијама (факултетском дипломом са цивилног универзитета обезбеђује се високошколско звање и могућност за преквалификацију), а делимично потпуно дивергентан (Официрска школа се не признаје као степеница у званичном образовању – служи за напредовање у чину). Изгледа да је систем школовања обезбедио социјализовање официра за армију војних обвезника, али официри нису имали довољну војну социјализацију и обуку да би се суочили са изазовима чисто добровољачких снага. Стога су многи официри који сада раде у јединицама са великим процентом добровољаца слати на различите војне курсеве у стране земље. Према томе, због могућег укидања војне обавезе, или намераваног већег концентрисања добровољачких снага, Словенија ће бити присиљена да модернизује систем војног школовања. Једно од решења заснива се на универзитетским војним студијама, пројектованим пре 26 година за школовање цивилних стручњака за војна питања на Љубљанском универзитету, где се половина понуђених курсева односи на теме из области одбране или војске. Већим бројем војних вежби, које би требало да постану део школовања студената одбране који су заинтересовани за посао у војсци, побољшала би се војна социјализација будућих официра и у постојећем конвергентном систему школовања учинио би се мали помак ка дивергентнијем систему. То би, такође, било корисно и када је реч о демобилисању става.

У свим постсоцијалистичким армијама приступило се масовном демобилисању официра, подофицира и војника на рочној служби. То

<sup>4</sup> C. C. Moskos, F. R. Wood, *The Military More Than Just a Job?* Westpark Drive: Pergamon – Brassey, 1988.

<sup>5</sup> G. Caforio, *The European officer: A Comparative View on Selection and Education*. Pisa: Edizioni ETS, 2000.

је последица смањења војних претњи после окончања „хладног рата“ и смањивања војних буџета. Демобилизација је огроман и понекад опасан процес у областима погођеним ратом, као на Балкану. *Демобилизација и лош третман ветерана* једно су од најкритичнијих питања хрватског друштва, где се ветерани налазе у првим редовима многих социјалних покрета и радикалних демонстрација. Словенија није била погођена тим процесима јер је морала да формира своје оружане снаге од нуле, а официри разног порекла били су хитно потребни ради попуњавања редова. Проблем је било то што су се официри ЈНА, резервни официри, официри образовани у иностраним војним академијама и официри обучавани у словеначким официрским школама окупили у истом корпусу официра а да нису развили заједничку професионалну културу. Након десет година они се још понашају као фракције истог корпуса и једни друге сматрају конкурентима. Неки су брзо унапређени у веома високе чинове, без одговарајућег вишег војног школовања, што је изазвало додатне проблеме. Неки су сада, после десет година, немотивисани за рад са војним обвезницима или за било какав војни посао, и требало би их пензионисати или пребацили на цивилне послове што је пре могуће, да би направили места за нове младе официре и да би се зауставиле дивергентне тенденције у официрском корпусу. Успешна преквалификација је могућа ако официри имају неку цивилну диплому. Сходно искуствима из 1991. године, официр чије је то једино занимање веома тешко може да се преквалификује. Неки чак не могу ни да нађу одговарајући посао. Многи официри ЈНА и из других југословенских република који су се вратили да би живели у Словенији после 1991. године морали су дуго да чекају на бироу за незапослене. Као „официрима ЈНА“ по занимању, било им је немогуће да нађу посао. Свесна *проблема преквалификације*, Словенија је одлучила да захтева да сви официри заврше факултет пре него ступе у војне школе. Диплома из грађанства помогла би им да напусте војску и траже посао на цивилном тржишту.

Словеначка војска се суочава с процесом промене шеме друштвеног представљања као главног извора свог легитимитета у *друштвеној разноврсности*. То значи да би сви слојеви друштва требало да имају представнике у војсци, али не пропорционално. Један од проблема у вези с тим је питање *жена под оружјем*. У Другом светском рату жене су имале важну улогу у словеначком отпору против окупатора. Многе су биле у оружаним јединицама као борци, медицинске сестре или партизански санитетски официри. После рата све су биле демобилисане. Култура жена способних за борбу против агресора и даље је један од позитивних елемената политичке социјализације словеначког друштва. Будући да су жене биле искључене из ЈНА, новоустановљена армија је одлучила да се покаже другачијом у поређењу с ЈНА и тиме што је у своје редове укључила жене. Неке од њих су уче-

ствовале у борбама у оружаном сукобу 1991. године, када су показале своје борачке и командне способности. Велики проценат жена у саставу оружаних снага био је доказ прогресивности војске. Но, то је био само симболичан гест у почетној фази успостављања војне организације. Сада постоји тенденција потискивања жена на положаје и послове који су и у грађанству традиционално женски (на пример, послови у образовању, мотивисању, логистици, комуникацијама). Како ти послови нису ни борбени ни оперативни, унапређења су веома ограничена. На различитим оперативним и неоперативним пословима у оквиру војне организације налази се 13 одсто жена, а многе посао у војсци сматрају начином еманципације. Мушка компонента војске сматра жене конкуренцијом за послове који би требало да буду резервисани за мушкарце (као што и војска треба да буде мушка организација) и не подржавају жеље жена за еманципацијом. Неки мушки припадници војске мисле да је увођење жена у војску више каприц феминиста него допринос ефикасности оружане силе.

За постсоцијалистичке армије изазов је и *идеолошки плурализам*, који су донели вишепартијски избори. Словеначким официрима било је забрањено да буду чланови странака, али су, истовремено, они лично и други слојеви војске били изложени различитим идеологијама и начинима мишљења. Такође, изложени су процесу враћања цркви. Због раздвојености државе и цркве у социјализму у ЈНА није било дозвољено практиковање вере. Стога је за Словеначку војску била новина суочавање са очекивањима неких војних обвезника да им се дозволи да практикују веру за време војног рока. Како је слобода вероисповести један од постулата у Уставу, Словеначка војска – свесна потребе да има мотивисане војнике – увела је 2001. године војно свештенство. Равноправност свих верских заједница пренета је из грађанства у Војску, а свештеници би требало да брину за све војнике без обзира на веру. Штавише, њима је забрањено да проповедају властиту веру међу војницима, а Словеначка војска тражи решење и за духовни живот атеисте.

---

## Политичка (цивилна) контрола оружаних снага

---

Политичка контрола сектора одбране била је једно од горућих питања у расправама између Генералштаба ЈНА и словеначких грађанских покрета осамдесетих година 20. века. У ЈНА и сектору одбране у целини доминирала је војска, мада је у доктрини општенародне одбране било претпостављено велико учешће свих политичких и привредних организација и институција у вези с питањима одбране. Креатори система одбране самосталне Словеније, покушали су да постигну равнотежу између три његова стуба (цивилне одбране, спасавања и самозаштите и војне организације) да би отклонили могућ-

ност војне доминације. Контрола сектора одбране институционализована је кроз цивилног министра одбране, Владу, председника као врховног команданта и Парламент и његове специјалне комисије. Правни проблем били су ефикасност и схватање контроле. Прво, новоизабрани чланови Парламента били су школовани у претходној југословенској војсци и многи међу њима нису имали прилику да вежбају или нису имали директно искуство са новом словеначком армијом. Друго, контрола сектора одбране схваћена је као управљање поседом који је припадао политичкој партији министра одбране. Припадницима војске није било дозвољено да буду чланови неке политичке партије – тражено је да буду политички неутрални. Многи су прихватили забрану и сматрали су то добрим начином да сакрију своја политичка осећања док су неки подлегли већој политичкој корупцији од чланова разних странака због своје политичке неутралности.

Недостатак стручњака из области одбране и војске међу политичарима једна је од најслабијих тачака система управљања. Постоје неке цивилне институције, развијене у претходној Југославији, које би могле да развију стручну контролу сектора одбране уопште. Наиме, СФР Југославија имала је *традицију школовања цивилних стручњака за питања одбране на цивилним факултетима*. То особље је било високо квалификовано да схвати потребе војне организације. Дипломирани студенти такође су школовани за то да све организације и институције у друштву развију тако да буду приправне за одбрану. У Југославији је било пет универзитета на којима су 1975. године установљене студије одбране: Београдски универзитет, Скопски универзитет, Сарајевски универзитет, Загребачки универзитет и Љубљански универзитет. Три факултета су претрајала промене из 1991. године: у Скопљу, Сарајеву и Љубљани. Студије државне и међународне безбедности поново су уведене на Факултету политичких наука у Загребу 2001. године. Има неких идеја да се поново установи и факултет цивилне самозаштите у Београду.

Према оцени Студија одбране у Љубљани повећава се значај особља које се на њима школује. Прво, они су база за регрутовање цивилних административних радника у Министарству одбране. Друго, они су неизбежно у процесу дефинисања холистичког система одбране унутар земље. Треће, захваљујући интегрисаности у међународне научне мреже одбране, безбедности, ратних студија и војне социологије, у могућности су да пренесу међународне резултате у домаћу одбрамбену праксу. Четврто, а то је специфично за Словенију, они сачињавају корпус активних официра оружаних снага. Пето, Студије одбране су развиле истраживачке капацитете и постале најзначајнији самостални цивилни истраживачки центар за одбрамбена и безбедносна питања у Словенији. Они истражују цивилно окружење и, у многим приликама, служе као најпоузданија истраживачка организација

за унутрашње проблеме система одбране. Шесто, Студије одбране развиле су методологију и предмете одбране на научном нивоу и организовале постдипломске студије из војних наука на којима виши службеници у сектору одбране могу да добију степен магистра или доктора. Као цивилне универзитетске студије, оне нуде војним лицима могућност да се сретну са цивилним државним службеницима из другог сектора државне безбедности и широко признат ниво образовања који помаже студентима – нарочито војним лицима – да се припреме за могућу преквалификацију за запослење у грађанству.

---

### *Научене релевантне лекције*

---

#### Успостављање и јачање цивилне компоненте сектора безбедности

---

Војска је, у складу с тенденцијама у демократским земљама запада, један од подсистема националне безбедности; она је део оних који обезбеђују безбедност, али није доминантна. Схватање претње мења се по томе што се војне претње сматрају маргиналним, а друге – економске, еколошке и социјалне – све више превладавају у постсоцијалистичким земљама. Према томе, безбедност се посматра као *мулти-димензионална безбедност*, због које би требало ангажовати различите механизме. Главна фигура која би требало да уравни те жеље различитих делова система одбране јесте цивилни министар одбране. Министри одбране са slabим везама с политичким партијама ефикаснији су у спровођењу политичке контроле оружаних снага, али они, с друге стране, као слободњаци без чврстих веза са одређеном партијом, подлежу брзим променама. Политичка култура на Балкану фаворизовала је дефиниције система одбране које су упућиване одозго на доле, што је још могуће у постсоцијалистичко време, где се структура парламента мења са сваким изборима и новоизабрани чланови парламента нису обавештени о унутрашњој реалности система одбране. У таквим случајевима веома је значајно постојање цивилних стручњака за одбрану.

У земљама у којима је војна традиција дубоко укореењена у политичку културу потребно је извесно време да се људи едукују да не поистовећују одбрану са војском и да је не схватају уско, као само војну одбрану. Сама војска је последња приправна да прихвати смањену улогу у очима јавности, нарочито ако је њен легитимитет заснован на победи из недавног рата. Ако је војска евентуално издала националне интересе (на пример, ако је изгубила рат или оружани сукоб у скорој прошлости), много је већа вероватноћа да буде постављена као један од подсистема у систему одбране. То значи, такође, да треба развити цивилни део система одбране, укључујући подсистеме цивилне одбране и/или спасавања и самозаштите.

Један од најважнијих корака у превођењу оружаних снага под цивилну контролу и доказивању да су модерне оружане снаге у могућности да поштују људска права јесте *признавање приговора савести*. Међутим, то би могло да доведе до масовног избегавања служења војног рока. Због селективне војне обавезе, која је постала реалност, мање је људи који имају искуство из војске. Према томе, војсци је китно потребан неко да је представи јавности, а то су углавном медији. Они посредују између војске и друштва и служе као главни извор цивилне контроле над оружаним снагама, нарочито у земљама у којима политичка елита није довољно јака да контролише оружане снаге. Војска има проблем са смањивањем буџета, а захтеви за обављање нових задатака су бројнији. То значи да она мора да учини више са мање новца и мање особља. Будући да млада популација све више прихвата постмодернизам, угрожени су процеси регрутовања за армије са војном обавезом, као и за чисто добровољачке снаге.

---

### Војска је обавезна да уравнотежено оствари друштвене и функционалне императиве

---

Равнотежа остварења друштвених и функционалних императива потребна је да би се одржала легитимност војске. Важно је да се поштују потребе јавности у погледу помоћи приликом елементарних непогода или хуманитарних катастрофа, мада се војска не обучава за помоћ у несрећама.

*Сидејство у операцијама подршке миру* је нови извор легитимности војске. Реформа одбране у којој су војне дужности пребачене са одбране домовине само на мировне операције показала се као једна од најважнијих промена у војној доктрини. Међународне мисије су место где се пореди с другим војскама, војиште где војници уче о другим културама и обучавају се да мање користе силу него што се очекује у обуци за одбрану домовине. Армија би требало да очува равнотежу између одбране домовине, операција за подршку миру и помоћи при природним несрећама. То су три најважнија задатка модерних западноевропских армија према мишљењу јавности.

Смањени ниво представљања војске у друштву у постсоцијалистичким земљама изискивао је усклађивање са новом концепцијом идентификовања јавности са војском. Женски део друштва, који је традиционално био искључен из служења војног рока у социјалистичким земљама, требало би у великој сразмери позвати у војне редове. *Жене у оружаним снагама* симбол су женске прогресивности. Оне би требало да буду прихваћене и унапређиване на ширем нивоу него у случају СФР Југославије или других бивших социјалистичких земаља. Требало би их подстицати да ступају у добровољну војну службу (као у Шведској, Финској и Швајцарској), или у професионалне јединице.

У складу с новијим тенденцијама у војном образовању, већина европских земаља<sup>6</sup> креће се од *дивергентног модела официрског школовања ка конвергентнијем* моделу. Осим тога, у војном школству има много нових курсева, који су уведени због нових задатака и мисија војске. Политичке науке, међународно право, антропологија и страни језици помажу официрима да се прилагоде захтевима операција за подршку миру. Тенденција да се официрска професија промени у позив који се може упоредити са цивилним позивом иницира процес депрофесионализације или деинституционализације.<sup>7</sup> Конвергентни системи војног школовања налазе се међу најважнијим реформама одбране постсоцијалистичких земаља.

Још једна неизбежна промена у официрском корпусу постсоцијалистичких земаља односи се на *политичку неутралност професионалних војних лица*. Наиме, официри који су раније били одани једној партији (и које је она контролисала) сада су у могућности да служе под различитим политичким партијама. Међутим, немогуће је забранити људима да имају политичко мишљење. Политичко ангажовање је једно од људских права, суспендовано због посла у војсци па званично искључење из политичке праксе даје утисак да су официри државни службеници.

Постсоцијалистичке земље, али и друге земље изложене су од краја „хладног рата“ наглом смањењу броја људства. Пропаст масивних армија у Европи иницирала је расправу о томе да ли и како продужити војну обавезу, што чини основу за масовно регрутовање. Општа војна обавеза мења се у *селективну војну обавезу* након признавања приговора савести и здравствених разлога. Због неједнаке *расподеле терета* међу младом популацијом неизбежна је дебата о суспендовању обавезног војног рока у постсоцијалистичким земљама.

---

## Међународно окружење очекује транспарентност у сектору одбране

---

Све постсоцијалистичке земље изложене су опсежним реформама одбране због међународне сарадње и преговора за чланство у безбедносним и политичким савезима. У процесу приближавања НАТО-у и Европској унији земље морају да преузму многе нове безбедносне обавезе, нарочито у погледу прилагођавања система стандардима НАТО-а и активног учешћа у међународним операцијама подршке миру под УН или другим организацијама. Учествовањем у међународним мисијама, на вежбама, у обуци и мултилатералним војним сценаријима остварује се међународна контрола оружаних снага.\*\*

<sup>6</sup> Исто.

<sup>7</sup> С. С. Moskos, F. R. Wood, исто.

\*\* Превод: Душанка Пивљанин.

Џорџ Каџирдакис\*

## Увод

Генерални секретар НАТО-а означио је реформу одбране као један од врхунских приоритета како за чланице НАТО-а, тако и за земље партнере у заједници Евроатлантског савета за сарадњу (*Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC*) и „Партнерства за мир“. У оквиру земаља НАТО-а, реформа одбране је процес који је у току и који је постао знатно интензивнији након самита у Вашингтону 1999. године, када је покренута иницијатива за могућности одбране (*Defence Capabilities Initiative – DCI*). Процес реформе одбране помно се контролише након терористичких напада на САД 11. септембра 2001. године. У случају партнера, нарочито у случају партнера из Акционог плана чланства (*Membership Action Plan – MAP*), реформа одбране има највећи приоритет; спроводе је партнери, а Савез је непосредно контролише. Аутор рада је желео да прикаже ставове НАТО-а у вези с реформом одбране, да се усредсреди на спровођење реформе одбране у оквиру „Партнерства за мир“, наведе неке примере реформе одбране и изведе одређене закључке и поуке.

## Схватања реформе одбране у Северноатлантском савезу

### О реформи одбране

У НАТО-у не постоји прихваћена дефиниција реформе одбране јер се њено значење у разним круговима Савеза тумачи зависно од тога шта је тежиште говорника. У суштини, представници НАТО-а обично помињу три „корпе“ идеја о реформи одбране или три области које разматрају они који су у њој ангажовани:

– реструктурирање одбране и реформа праксе и институција за управљање одбраном;

\* Џорџ Каџирдакис, заменик директора Управе за партнерство и сарадњу у области одбране (Одељење за планирање и операције) у Међународном штабу НАТО-а. Чланак одражава ауторова лична гледишта и ни на који начин не обавезује НАТО, нити су у њему садржани званични ставови Савеза који се изражавају само изјавама које одобри Северноатлантски савет.

– развој одбрамбених могућности потребних за суочавање и са новим и са традиционалним изазовима везаним за одбрану;

– мере којима ће се повећати способност за учешће у операцијама реаговања на кризу које предводи Северноатлантски савез.

Општи став је, међутим, да све те области, а могуће је и друге, доприносе реформи одбране, под којом се подразумева промена начина обављања тог посла, менталитета у вези с питањима везаним за одбрану, циљева, доделе ресурса и приоритета. Због комплексне природе реформе одбране у раду није предложена њена дефиниција, али је довољно изражено основно поимање реформе одбране.

---

## Актери реформе одбране

---

### *Нације*

---

Најважнији актери у области реформе одбране јесу нације. Пошто је реформа одбране, пре свега, национални подухват, очигледно је да ће национални органи власти морати да предводе њену реализацију. Области у којима је неопходно ангажовање на националном плану јесу:

– *Развој концепције одбране.* Биће потребно да нације у својим стратегијским документима и документима везаним за одбрану (безбедносна политика, одбрамбена политика, војна доктрина итд.) јасно дефинишу безбедносне и одбрамбене циљеве земље. У дефиницијама ће морати да узму у обзир могуће претње, националне интересе, међународне односе, ограничења ресурса и друге значајне чиниоце. Израда одговарајућих закона такође је део тих настојања, што подразумева и прилагођавање постојећих закона новим схватањима.

*Развој одговарајућег система планирања одбране.* Потребно је да концепцијска схватања реформе одбране буду имплементирана на основу пажљивог краткорочног, средњорочног и дугорочног планирања с обзиром на све чиниоце који могу позитивно или негативно да утичу на систем. Систем за планирање одбране мора да буде прилагођен потребама земље, једноставан, ефикасан и довољно ригорозан да узме у обзир потребне чиниоце везане за посебне околности са којима се земља суочава. Наиме, систем планирања одбране који је можда добар за једну земљу не мора да одговара специфичним потребама друге земље. Минимум који би систем планирања одбране требало да обухвати јесу одговарајуће стратегијске смернице, процес превођења стратегијских циљева у конкретне циљеве за акцију, с јасно дефинисаним циљевима, роковима и ресурсима, одговарајућим редовним прикупљањем и враћањем информација, процедурама извештавања, одговарајућим аналитичким инструментима, самоподесивим механизмима и одговарајућим договореним процедурама праћења и надзора.

*Адекватна додела ресурса да би се подржали циљеви које је развијено систем за планирање одбране. У доба једва довољних ресурса, чак и за најбогатије земље, изузетно је важно обезбедити да национални органи власти задовоље потребе у ресурсима које је систем за планирање одбране одредио као потребне за подршку договорених циљева. Ту је, очигледно, један од најтежих елемената, јер за ограничене ресурсе конкуришу многи други сектори.*

*Одговарајућа информациона стратегија за потребе реформе одбране. За успех реформе одбране веома је значајно не само да званичници у органима власти него и законодавна тела, политичке снаге земље, медији и јавност буду добро информисани и да подржавају реформу. Путем дистрибуције информација треба објаснити зашто постоји потреба за реформом одбране, зашто се она мора хитно спровести, који су главни циљеви, какве су очекиване користи за земљу, које су планиране мере и како су распоређене у временске фазе и, најзад, који су ресурси неопходни и зашто су толико важне тражене жртве. Очигледно, да би реформа одбране била успешна, мора се постићи висок степен националног консензуса.*

*Развијање одговарајућих социјалних програма ради решавања потенцијалних неповољних ефеката реформе одбране. Реформа одбране, као и свака важна реформа, има и негативне и непопуларне аспекте, на које треба обратити одговарајућу пажњу. Један од најосетљивијих проблема је то што смањење структура одбране најчешће има за последицу разрешење знатног броја официра, подофицира и цивила запослених у сектору одбране и, у многим случајевима, затварање база, што се негативно одражава на локалну привреду. То су проблеми које треба пажљиво размотрити и решавати у почетној фази планирања реформе одбране. Друштво које се суочава са неколико озбиљних проблема, уз ослабљену привреду, високе стопе незапослености и владу која има ограничену подршку јавности за своје главне иницијативе изван привредног и друштвеног сектора, може тешко да прихвати жртве које треба поднети за реформу одбране. Приоритетна питања су преобука вишка састава и планови поновног оспособљавања база планираних за затварање тако да могу и даље позитивно да доприносе локалној привреди на основу развоја других облика привредне активности.*

---

## Северноатлантски савез

---

Савез може да пружи значајан допринос реформи одбране и на свом нивоу – за земље чланице – и на националном нивоу – развијање смерница и програма који могу помоћи нацијама да израде своје националне програме реформе одбране. Неки доприноси Савеза напредовању реформе одбране земаља чланица су следећи:

– Систем планирања одбране Северноатлантског савеза. Савез има систем планирања колективне одбране али и операција реаговања на кризу и других облика изазова у вези са одбраном који се сматрају одговарајућим за разматрање на његовом нивоу. Примењени систем обухвата стратегијске смернице, преко министарских смерница, планирање циљева у форми „циљева снага“, процес информисања и добијања повратних информација путем упитника за планирање одбране и других форми извештаја, ревизије процеса имплементације и прилагођавања кроз разне фазе прегледа одбране, а служи и као процес на нивоу Савеза за усмеравање и координацију предузетих мера у области реформе одбране земаља чланица. Важне компоненте тог система су планирање снага, планирање наоружања, планирање логистике и планирање за хитне случајеве у грађанству.

– Иницијатива за могућности одбране. Иницијативом за могућности одбране (*Defence Capabilities Initiative – DCI*) покренутом за време самита у Вашингтону 1999. године, треба да се повећају одбрамбене могућности НАТО-а утврђивањем 59 мера, чији би резултат, ако се реализују, било знатно повећање одбрамбених потенцијала Савеза. Побољшања су потребна НАТО-у ради прилагођавања новим безбедносним изазовима и повећања ефикасности. Она се односе на следећа питања: могућност распоређивања: одрживост; ефикасност дејства; отпорност; боље, интероперативне и брже распоредиве системе командовања и управљања; информационе системе итд. То је, вероватно, једна од најдалекосежнијих иницијатива Савеза за реформу одбране и срачуната је на побољшање одбрамбених могућности снага. Досадашњи напредак охрабрује, али реформа одбране је дуготрајан процес, за који су потребни знатни ресурси, па ће требати још много рада пре него што циљеви *DCI* буду потпуно постигнути.

– Билатерална и мултилатерална решења. Важан допринос реформи одбране остварује се и путем сложене мреже билатералних и мултилатералних договора између земаља чланица НАТО-а о размени стручњака, заједничким пројектима и обезбеђивању разних облика помоћи земљама којима је таква помоћ потребна, укључујући и заједничко финансирање.

---

## Реформе одбране у контексту програма помоћи Северноатлантског савеза

---

Реформа одбране је једно од приоритетних питања у *outreach*<sup>1</sup> програмима НАТО-а у контексту EAPS – „Партнерство за мир“, али и у контексту односа НАТО-а и Русије, преко Сталног заједничког савета (*Permanent Joint Council – PJC*), односа НАТО-а и Укра-

<sup>1</sup> *Outreach* програми се односе на настојања да се помогне људима и земљама којима су потребни помоћ или савет без чекања да се обрате за помоћ (прим. прев.).

јине, преко Комисије НАТО – Украјина (*NATO – Ukraine Committee – NUC*), као и односа НАТО-а и партнера у оквиру Акционог плана чланства (*Membership Action Plan – MAP*) и Процеса планирања и ревизије (*Planning and Review Process – PARP*). Сваки тај програм користи се као средство за промовисање, у суштини, исте визије о реформи одбране, с тим што се инструменти и механизми сваког програма користе зависно од специфичности сваког партнера.

---

## Опис реформе одбране у контексту *outreach* програма

---

### *Визија и циљеви*

---

У раду који обављају НАТО и земље партнери у области реформе одбране постоје властита визија и циљеви, који се доследно спроводе од зачетка *outreach* процеса Савеза.

Визија реформе одбране, коју промовише НАТО за земље партнере обухваћене *outreach* програмима, односи се на то да се коначно у земљама партнерима остваре реформа и демократска контрола сектора одбране, који би могао значајно да допринесе развоју стварно демократских друштава, која су потпуно прекинула са својом тоталитарном прошлошћу. Партнери са успешно имплементираним реформом одбране могли би тада да развију јаке и стабилне односе са демократским државама Савеза и другим демократским државама Европе које нису чланице НАТО-а и да осигурају стабилност, безбедност, добросуседске односе и просперитет у целој слободној Европи без конфронтација и линија поделе.

Многи циљеви реформе одбране у контексту *outreach* програма у начелу су исти за све партнере, мада има и неколико циљева специфичних за одређене земље који се тичу локалних околности у тим земљама. Ти циљеви се односе на:

---

### Преструктурирање одбране

---

Оружаним снагама земаља партнера из централне и источне Европе, као и земаља партнера из југоисточне Европе, на Кавказу и у централној Азији, хитно је потребно преструктурирање, које може да има много различитих облика. На пример:

- изградња оружаних снага у земљама у којима такве снаге не постоје (на пример, балтичке земље);

- смањивање снага у земљама у којима је њихова величина несразмерна у поређењу с реалном безбедношћу и ресурсима (на пример, Русија, Украјина);

- уравнотежавање снага у земљама у којима је однос броја регуларних официра према подофицирима веома поремећен и нереалан, или где састав снага не одражава етнички или други састав популаци-

је (на пример, у централноазијским земљама готово 90 одсто офици-ра су Руси, мада руски елемент у тим земљама чини само мали део по-пулације), или где су постојеће структуре чудне формације, саставље-не из посебних разлога, које би коначно требало исправити (на при-мер, снаге у Босни и Херцеговини);

– обликовање одбрамбених структура према новим схватањима и приоритетима одбране у земљама у којима се улога одбрамбених сна-га схвата другачије него у прошлости и у којима се стварају нове, а укидају претходне структуре (на пример, Румунија, Бугарска);

– стварање снага које се могу финансијски поднети у земљама у којима економска стварност не омогућава издржавање структура прошлости (на пример, Албанија);

– неке земље партнери ће морати да прођу кроз више фаза реор-ганизације, зависно од околности.

---

## Управљање одбраном

---

Биће потребно да управљање одбраном прође кроз више рефор-ми, које ће се, можда, моћи применити у већини земаља партнера, али има и неколико варијација специфичних за поједине земље. Неки ци-љеви у области управљања одбраном јесу:

– *управљање ресурсима*, које је приоритетно питање у већини зе-маља партнера које су у томе имале мало или никакво искуство, у ко-јима је, као у случају земаља које су настале од бившег Совјетског Савеза или претходне Југославије, привреда централно планирана из Москве или Београда, са малим или никаквим укључивањем регио-налних делова;

– у многим земљама партнерима потребно је да се развију креди-билни, поуздани и ефикасни *системи планирања одбране*, јер већина тих земаља нема искуства у реалном планирању одбране. У неколико земаља партнера не постоји *демократска контрола* оружаних снага, док у другима, упркос видљивом напретку, још много треба да се ура-ди;

– *равноправна персонална политика* је још један важан циљ на плану управљања одбраном јер одбрамбени естаблишмент неких зе-маља партнера нема никакву одређену персоналну политику према, на пример, непропорционално великом броју виших официра и гене-рала, заправо, као социјалну меру за повећање финансијских прихода официра без обзира на стварне потребе у погледу структуре снага. Исто тако, у другим земљама партнерима војне академије и школе за подофицире почеле су тек недавно да раде и имају спорне критерију-ме за селекцију и циљеве обуке;

– *транспарентност* сектора одбране је важан циљ, посебно нагла-шен у Оквирном документу „Партнерства за мир“. Нарочито је ва-жна у области планирања и финансирања одбране, као и персоналних

питања. Транспарентност се тражи и у односу на друге државне секторе, политичке партије, парламент, медије и ширу јавност, уз истовремено схватање да има неких изузетних и осетљивих елемената одбране који, можда, треба да остану нетранспарентни због природе питања којима се баве. Међутим, такви случајеви требало би да чине веома мали део спектра активности које се тичу одбране и да буду ретки изузеци, а не правило;

– *координација међу агенцијама* је још један циљ реформе одбране, који се, изгледа, веома тешко може остварити у многим земљама партнерима. У вези с тим, циљ је да се координишу активности целокупног сектора одбране а да се не ограничавају активности министарства одбране. У многим земљама партнерима најтежа је координација и воде се најжешће борбе за територију између МО и генералштаба.

– *управљање социјално-економским проблемима реформе одбране* још један је веома важан циљ реформе одбране. Смањења и реструктурирања одбране често доводе до тога да цивилни састав војске и сектора одбране остаје без посла, док се војне базе и друге службе затварају. Са таквим проблемима суочавају се многе земље партнери, али је веома мали број тих земаља развио неопходан пакет мера за њихово ефикасно решавање.

---

## Могућности одбране

---

Садашњи и будући безбедносни изазови, према садашњем схватању, вероватно ће обухватити регионалне и етничке сукобе, као и хуманитарне кризе и операције подршке миру. У таквим безбедносним условима од снага земаља партнера можда ће се захтевати да учествују у операцијама чији је циљ управљање кризама, највероватније заједно са снагама из НАТО-а и земаља „трећег света“. Да би земље партнери могле да учествују у таквим операцијама потребно је да развију извесне могућности. То подразумева још један скуп циљева у области реформе одбране који обухватају развој следећих могућности: одрживост (укључујући ротирање снага и одговарајућу логистичку подршку); могућност распоређивања (укључујући могућност распоређивања за веома кратко време); мобилност (и на копну и у ваздушном простору, укључујући и стратегијски ваздушни транспорт); могућност преживљавања (укључујући противваздушну одбрану и одбрану од НБХ оружја); борбену ефикасност; инжињеријске могућности и санитетске могућности.

Већина тих могућности садржана је и у сличним циљевима Иницијативе Савеза за могућности одбране а захтева се и од земаља партнера ради могућег распоређивања са чланицама НАТО-а у комбинованим операцијама. Још један скуп циљева срачунат је на стварање могућности за снаге земаља партнера да учествују у мултинационал-

ним командама одређеним за операције које предводи НАТО, на пример команда комбинованих здружених наменских снага (*Combined Joint Task Force – CJTF*), штаб мултинационалног здруженог логистичког центра (*Multinational Joint Logistic Centre – MJLC*), помоћ у несрећи и цивилно-војна сарадња (*Civil Military Cooperation – CIMIC*).

Све наведене могућности треба да се остваре у земљама у оквиру PARP и MAP путем циљева партнерства (*Partnership Goals – PGs*), које развија НАТО а земље партнери их прихватају као циљеве за развој могућности. Тим *PGs* треба да се обезбеди и остварење максимално могуће интероперативности међу савезницима и земљама партнерима кроз модернизацију снага у областима као што су комуникациона опрема, информациони системи и логистичка подршка. Посебно када је реч о кандидатима, *PGs* намењени су за то да земље партнери остваре могућности помоћу којих ће моћи да реше проблем додатних захтева везаних за улазак у НАТО, будући да неке од њих могу ускоро постати чланице Савеза.

---

## Могућност давања доприноса у операцијама реаговања на кризе које предводи Северноатлантски савез

---

И та област се односи на неке циљеве реформе одбране. Да би земље партнери учествовале у таквим операцијама потребно је да имају наведене могућности. Поред тога, циљеви реформе одбране обухватају и потребу да земље партнери остваре неопходна правна и безбедносна решења да би њихове снаге могле да учествују у таквим операцијама. У неким земљама партнерима постоје уставна и/или законска ограничења за учествовање у операцијама подршке миру. У том случају, важан циљ би требало да буде подстицање земаља партнера да предузму неопходне мере за укидање таквих ограничења.

Други сродни циљеви јесу подстицање земаља партнера на предузимање неопходних мера за доделу потребних ресурса који ће омогућити учешће њихових снага у операцијама реаговања на кризу које предводи Савез. Најзад, заштита поверљивих информација у вези са таквим операцијама још је један циљ у оквиру реформе одбране.

---

## Развој програма реформе одбране

---

У контексту *outreach* програма помоћи које је покренуо НАТО партнери НАТО-а развијају програме реформе одбране кроз неколико повезаних, али различитих процеса.

*Земље партнери из акционог плана чланства (Membership Action Plan – MAP)*. Рад на реформи одбране са девет земаља MAP-а вероватно је најинтензивнији а процес који води ка реформи одбране много је софистициранији него за друге земље партнере. За земље партнере

из *МАР*-а главни захтев је да развију годишњи национални план (*Annual National Plan – ANP*), који садржи неколико поглавља с детаљно обрађеним целокупним сектором одбране и мерама које треба предузети у имплементацији реформи.

Прво поглавље се обично односи на политичке и економске теме и питања у вези с безбедносном политиком земље, добросуседским односима, прихватљивошћу у јавности потенцијалног будућег чланства у НАТО-у и учешћем земље у разним мултилатералним форумима. Такође, садржи опис привреде земље, укључујући основне економске показатеље и мере које се предузимају или планирају за побољшање утврђених недостатака. У том, као и у другим поглављима *ANP*-а, утврђене мере не само да треба да буду описане него треба да се одреде и рокови за њихову реализацију, ресурси потребни за имплементацију, са назнаком степена њихове доступности, као и ефекат на сектор одбране и друге секторе који се очекује од имплементације тих мера.

Друго поглавље садржи питања везана за одбрану и војску. То поглавље је централно за реформу одбране и у њему се разматра мноштво питања, као што су одбрамбена и војна политика, војна доктрина, снаге и командна структура, планирање преструктурирања снага, координација међу министарствима, активност у области „Партнерства за мир“, билатерална сарадња и мере у вези с реформама и побољшањима у сектору одбране.

Треће поглавље се односи на питања везана за ресурсе. У суштини, у том поглављу тежиште је на доступности и додели ресурса одбрани, издацима одбране и мерама за бољу расподелу ресурса за имплементацију реформе одбране.

Четврто поглавље обухвата персонална питања и питања безбедности информација и докумената. Оно обично садржи информације о постојећим безбедносним решењима и мерама потребним за њихово побољшање.

Пето поглавље односи се на правна питања у вези са одбраном. У њему се обично указује на уставна и законска решења у вези с употребом објеката и инфраструктуре земље за активности у оквиру сарадње са НАТО-ом и другим земљама партнерима, као и за потребе операција реаговања на кризу које предводи НАТО у којима ће земља можда учествовати. Такође, говори се о потенцијалним уставним и законским ограничењима у погледу базирања страних трупа у земљи или распоређивања трупа земље партнера изван земље.

Поред *ANP*-а који се ревидира сваке године да би се обезбедило да буде актуелан, земља партнер годишње припрема и одговор на преглед који изводи из *ANP*-а и других националних извора ради извештавања о најновијем статусу и развоју ситуације у вези са сваким од пет наведених поглавља. У том извештају се дају одговори на веома прецизан, детаљан и опсежан упитник – *МАР* преглед, који НАТО сваке године шаље кандидатима за *МАР* ради прикупљања информација.

Главни инструмент НАТО-а за остварење реформе одбране у земљама *MAP*-а јесте процес планирања и ревизије (*Planning and Review Process – PARP*). Тај процес, моделован према процедури НАТО-а за планирање одбране, заснива се на министарским смерницама. На основу тих смерница, планери снага НАТО-а генеришу бројне спецификоване циљеве реформе одбране, зване циљеви партнерства (*Partnership Goals – PGs*), који су повезани са специфичним генералним циљем реформе одбране или се односе на потребе реформе сваког појединог вида оружаних снага, укључујући дефиницију, рок и друге значајне информације. Свакој земљи *MAP*-а даје се скуп таквих предложених *PGs* зависно од специфичности те земље, који се сматрају најпримеренијим за промовисање реформе одбране. Након преговора, свака земља *MAP*-а прихвата изванредан број таквих *PGs*, које треба реализовати у оквиру договорених рокова. Након прихватања *PGs* имплементација се прати годишње на основу одговора на преглед *MAP*-а, као и кроз посете тима НАТО-а главним градовима земаља *MAP*-а ради даљих разговора о детаљима имплементације *PG* и другим аспектима реформе одбране.

Црпећи информације углавном из одговора на преглед и из разговора које сваки тим НАТО-а води у главним градовима земаља *MAP*-а, НАТО припрема годишњи извештај о напретку постигнутом у имплементацији реформе одбране и о већем напретку у разним областима одбране земље. Извештај о напретку организован је у пет поглавља, која одражавају пет поглавља *ANP*-а. О том извештају расправља се у одговарајућим комисијама НАТО-а: Војнополитичкој консултативној комисији – *Political Military Steering Committee – PMSC*, Вишој политичкој комисији (појачана) – *Senior Political Committee (Reinforced) – SPC(R)*, у Северноатлантском савету, у присуству земље партнера ради обезбеђивања повратних информација за извештај о напредовању реформе одбране земље партнера.

*Земље партнери у процесу PARP-а које нису у MAP-у.* Земље партнери које су чланови процеса *PARP*-а, али које нису кандидати за *MAP* (10 партнера), прате процес сличан процесу за земље *MAP*-а. Разлика је у томе што није потребно да земља партнер припрема *ANP*, мада неке земље партнери могу то да раде за интерну употребу (на пример, Хрватска која није земља *MAP*-а, али јесте под режимом „интензивiranог дијалога“ у оквиру *PARP*-а. Свим земљама партнерима нуди се скуп *PGs* специјално обликованих за сваки појединачни случај, који се односе на њихове потребе за побољшањима, посебно у области интероперативности, али, ако желе, могу да усвоје много ригорозније и захтевније *PGs*, који су обично намењени земљама *MAP*-а. Напредовање имплементације и развоја у сектору одбране и сарадње у оквиру „Партнерства за мир“ прати се кроз годишње одговоре земаља партнера на Преглед *PARP*-а (упитник), који је по садржају

идентичан с Прегледом *MAP*-а, али се од земаља партнера који нису у *MAP*-у очекује само да одговоре на део питања (само на она која нису специфична за земље *MAP*-а. Коначно, припрема се извештај и за те земље, назван Процена *PARP*-а, који се односи на стање и оцену напретка постигнутог у сарадњи у оквиру „Партнерства за мир“ и у реформи одбране.

У специфичном случају Украјине, која је земља *PARP*-а али има и „посебан“ однос са НАТО-ом преко Повеље НАТО-а и Украјине, тежиште сарадње је на реформи одбране. Стручњаци НАТО-а помогли су Украјини да развије серију специјално обликованих националних циљева реформе одбране (*National Defence Reform Objectives – NDROs*) уместо циљева те земље за реформу одбране. Ти *NDROs* покривају мноштво различитих циљева реформе одбране а Украјина је пристала да их усвоји као веома хитне.

*Друге земље партнери који нису у PARP-у.* За преосталих седам земаља „Партнерства за мир“ које не учествују у *PARP*-у, реформа одбране се не сматра приоритетним питањем и једини вид подстицања и праћења напретка је процес појединачних програма партнерства (*Individual Partnership Programmes – IPPs*) и процене *IPP*, као и посете *ad hoc* тимова стручњака. Напредак је спор и не постоји други узајамно прихваћени процес.

*Босна и Херцеговина.* У БиХ тежиште реформе одбране је на финансијски доступнијим структурама одбране Федерације и Републике Српске (РС) за стварање структура одбране на нивоу државе. Примењује се процедура разговора с посредовањем који воде ка реформи одбране коју предводи *СФОР*у име међународне заједнице.

---

## Имплементација реформе одбране

---

### *Изазови, проблеми, успеси*

---

Имплементација реформе одбране одвија се с лакоћом у већини земаља. Међутим, има много проблема који се понављају и неких који су специфични за поједине земље. У следећим ставовима говори се о неколико изазова и проблема са којима се земље суочавају у реформи одбране.

---

### *Убеђивање нација да је реформа одбране потребна*

---

То је важан изазов нарочито за земље у транзицији, каква је већина земаља партнера, пошто постоје бројна веома важна социјална и економска питања која треба хитно решавати. За те земље потреба за реформом одбране не уочава се одмах јер у већини случајева њима не прети никаква опасност споља и нису убеђене да је потребно да реформи одбране посвете оскудне ресурсе, веома потребне за друге секторе.

Чак и ако земље, као на пример земље *МАР*-а, прихвате потребу да спроведу реформу одбране, посебан проблем је да се убеди да раде и даље са истим темпом и да наставе са имплементацијом циљева. Земље *МАР*-а суочавају се са дилемом у вези с тим шта ће се догодити ако оскудне ресурсе намене за реформу одбране и, на крају, не буду позване да ступе у Северноатлантски савез. У земљама које нису у *МАР*-у темпо реформе одбране не може се лако одржавати било због промене власти, било због промене приоритета.

---

### *Реакција естаблишмента*

---

Велики проблем је и реакција одбрамбеног естаблишмента, који пружа отпор свакој промени која може да погоди положаје, функције и послове оних који већ раде у сектору одбране. То је један од најважнијих проблема због којег у многим земљама или неће дозволити да дође до озбиљне реформе или ће покушати да је избаце из колосека ако се покрене. Неке земље, на пример, имају много официра у чину генерала, што је потпуно неоправдано са становишта снага и командне структуре. Ако реформа одбране буде покренута на притисак власти, природно је да ће сви ти генерали, који се плаше да ће изгубити положај, бити огорчени противници тражених промена.

---

### *Схватање да је реформа одбране хитна потреба али и дуготрајан процес*

---

Хитност је повезана са чињеницом да је, с једне стране, потребно да се одбрамбене структуре прилагоде актуелним безбедносним потребама а, с друге стране, ако се реформе не реализују брзо, оскудне ресурсе ће и даље траћити застареле, тешке, неефикасне и скупе структуре што ће чинити још тежим проблем управљања ресурсима. Истовремено, за потпуну имплементацију реформе одбране потребан је дуг период, јер је за све промене неопходно темељито проучавање, дуг процес њиховог правног утемељења, дуг период за обуку састава и дуг период за набавку опреме и изградњу инфраструктуре, а биће потребно и време да све те промене буду општеприхваћене.

---

### *Решавање социјално-економских проблема реформе одбране*

---

Отпуштање великог броја припадника војске уобичајена је последица смањења одбрамбених структура. Мада је неколико земаља

партнера развило сасвим атрактивне финансијске пакете за оне који су отпуштени из активне службе, као „златан стисак руке“, постоји потреба за дугорочнијим мерама, као што је преобука тако пензионисаних официра да би могли да нађу други посао након напуштања оружаних снага. Сада има програма који се односе на то питање, али је потребно да се још ради на томе.

---

### *Обезбеђивање поверљивих информација*

---

У неким случајевима веома велики проблем за војне органе земље партнера било је обезбеђивање поверљивих информација. Било је ситуација када захтеване информације, што је стандардизован захтев за све partnere, једноставно нису могле да се дају зато што су биле поверљиве. Најзад, путем председничког декрета, те информације су дате НАТО-у, а тек касније, и након много преговарања, одобрено је слободно коришћење тих информација и релевантни документи су могли да се дају на разматрање другим нацијама. Упркос свим изазовима и проблемима, реформа одбране већ је напредовала у великом степену у многим земљама партнерима, с тим што земље *МАР*-а воде у тим настојањима, што се могло и очекивати. Неке од прича о таквом успеху наведене су у раду у сажетом облику ради упоређивања.

---

### Бугарска

---

Случај Бугарске је можда један од најимпресивнијих случајева смањења оружаних снага, будући да је тај процес релативно касно започет. Од укупно 112.000 припадника 1999. године, у планираним реформама предвиђено је да остане највише 45.000 припадника до 2004. године (План 2004). Последица је велики број пензионисаних старешина, укључујући отпуштање око 23.000 цивила. Важан елемент реформе одбране јесте схватање да ће се због демографских тенденција драматично смањити број војних обвезника (са 42.000 на 25.000 у 2004. години), па стога постоји потреба да се то компензује смањењима укупних снага и њиховом делимичном професионализацијом. Значајан успех је то што је народ подржао реформе, што је обезбеђено успешном кампањом информисања јавности. Међутим, недавна промена владе, с једне стране, и затварање база, против чега је био део политичких снага, прете да негативно утичу на замах промена. Програм Пакта стабилности за преобуку отпуштених официра и Светска банка даће знатан подстицај реформи одбране.

---

### Румунија

---

Румунија такође има импресиван резултат смањења састава: са 225.000 припадника почетком деведесетих година на око 50 одсто тог

броја до 2004. године, ако планирани ресурси буду заиста доступни. Ако не буду, укупне снаге би могле пасти чак на само 87.000 припадника. То смањење се, такође, сасвим уклапа са годишњим потребама за приливом војних обвезника, што је више него довољно за планирану структуру снага. И карактеристика оружаних снага Румуније био је несразмерно велики број официра, поготову виших чиновца. До 2003. године официрски састав ће бити смањен на половину ранијег броја. Број пуковника, на пример, биће смањен са 2.300 на 630 пуковника. Та смањења, међутим, нису лака. Почетна смањења изведена су без икакве веће компензације, што је изазвало озбиљно незадовољство и реакције. У последње време, међутим, компензације за отпуштање знатно су побољшане а постоји и опција преобуке тих официра коју финансирају Пакт стабилности и Светска банка, што ублажава негативно дејство масовног пензионисања.

---

## Други позитивни развоји догађаја

---

У случају Украјине, након много напора и тешкоћа у постизању напретка, има неких добрих изгледа за успех реформе одбране кроз прихватање дела националних циљева реформе одбране који ће покрити цео спектар оружаних снага.

Повећан је нето проценат БДП намењен за одбрану у свим земљама *МАР*-а – пре свега за финансирање реформе одбране. Лоша страна је, међутим, то што се планирање ретко односи на период дужи од једне године, па није сигурно да ће предвиђени ресурси бити заиста доступни када буду потребни.

Још један значајан развој ситуације, поготову у земљама *МАР*-а јесте запажено повећање подршке јавности за реформу одбране. То је, у већини случајева, резултат добро промишљене и координисане кампање информисања јавности.

Реформа одбране знатно је напредовала и у балтичким земљама, Словачкој и Словенији, где циљ није смањење, него изградња адекватних ефикасних и добро избалансираних и обучених снага.

---

## Неуспеси реформи одбране

---

Мада је реформа одбране у *Украјини* нешто напредовала, напредак је мањи него што се очекивало углавном због веома централизованог система, што чини неопходним да се о општеважним питањима одлучује на нивоу председника. Додатни чинилац који компликује реформу јесте веома ограничена подршка вишег руководства оружаних снага које није одушевљено потребним променама.

Реформа одбране у *Албанији* није много одмакла. Мада су кризе на Балкану знатно негативно утицале на настојања у вези с рефор-

мом одбране, можда су још значајнији негативни чиниоци веома честе промене у домену одбране, недостатак икаквог реалног система управљања ресурсима, тенденција развијања планова за очување постојећег официрског кадра. Наиме, реформа се не планира на основу стварних потреба одређених безбедносном и одбрамбеном политиком земље.

У бившој југословенској републици Македонији напредак је оштро заустављен због озбиљне унутрашње кризе. Реформа одбране, очигледно, није много одмакла и биће потребно да прође неко време пре него што се на њој настави рад.

Споро напредовање реформе одбране претходних година у *Румунији* било је последица лоше смишљеног плана, јер се показало да официри који су повучени из активне службе због реформе одбране нису добили одговарајућу компензацију. Због реаговања оних који су отпуштени, многи су поново запослени као цивили у сектору одбране, због чега су стварне промене биле минималне. Такав приступ сада је промењен, али процес знатно касни.

---

### ***Изведене поуке***

---

Може се закључити да је реформа одбране, како је описана у овом раду, велики подухват за земље у транзицији али и за земље чланице Северноатлантског савеза. Мада нема опште прихваћене дефиниције реформе одбране, досад акумулирано искуство многих земаља указује на бројне поуке које могу бити нарочито корисне за земље које полазе тим путем. Већи део тих поука већ је поменут у другим деловима рада, али су обухваћене и овде као референца:

- *Хитна потреба да се прилагоди концепцијска база сектора одбране.* Земље у транзицији морају, као питање приоритета, да ревидирају безбедносну политику, одбрамбену политику и војне доктрине, као и основне законе за сектор одбране, да би се прилагодили новој реалности.

- *Реформа одбране је ургентан процес.* Сектор одбране троши велику количину ресурса. Према томе, постоји, с једне стране, потреба да се брзо предузме акција да се сектор одбране прилагоди актуелним схватањима у области безбедносне и одбрамбене политике земље и, с друге стране, да се престане с трошењем неопходних ресурса на застареле, неефикасне и скупе структуре одбране.

- *Реформа одбране је дуготрајан процес.* Пре кретања у било какв озбиљан покушај реформе одбране, владе би требало да имају на уму да је то дуготрајан процес и не би требало да губе стрпљење и да одустану од својих настојања. Реформа одбране нормално траје дуже од уобичајеног мандата влада, па је потребан шири политички консензус пре него што се крене у реформу одбране.

– *Подршка јавности.* За реформу одбране потребни су ресурси, велике промене и, често, тешке и непопуларне одлуке. Да би, према томе, постојала могућност за успех, потребна је отвореност, политички консензус широких размера, парламентарна подршка, подршка медија и општа подршка јавног мњења. Да би се све то постигло, влада треба пажљиво да проучи своје кораке, постигне консензус и покрене добро смишљену кампању информисања јавности коју треба одржавати све док траје реформа одбране.

– *Потреба за ефикасним системом планирања и одбране.* Никаква кредибилна реформа одбране не може бити започета пре развијања ефикасног система за планирање одбране, обликованог према специфичним околностима земље. Нормално, веома су корисни савети других земаља.

– *Ресурси.* Реформа одбране је скуп процес, мада се њоме дугорочно остварују значајне уштеде. С обзиром на то, као и на чињеницу да су ресурси земаља у транзицији веома ограничени и оскудни, постоји потреба да се за сва настојања на плану реформе одбране доделе одговарајући ресурси. Они не би требало да буду само теоријски намењени, већ мора постојати дугорочно планирање ради обезбеђења сигурних ресурса за реформу одбране.

– *Социјално-економска питања.* Последица реформе одбране често је отпуштање великог дела припадника војске. То ствара озбиљне социјалне проблеме, којима треба да се позабави влада. Поред задовољавајућих компензација, за отпуштање из активне службе, владе ће морати да организују и финансирају (у неким случајевима уз инострану помоћ) и курсеве за преобуку тако пензионисаних официра.\*\*

\*\* Превод: Душанка Пивљанин.

# Реформа одбране Сједињених Америчких Држава у деценији промена

Ерик В. Ларсон\*

У периоду после „хладног рата“ Сједињене Државе су у вези са реформом одбране имале четири циља: 1) *смањење снага* (или, према неким, „довођење на праву величину“), да би се оформиле мање снаге способне да штите и промовишу интересе нације уз прихватљив степен ризика; 2) *модернизацију снага*, да би се осигурало да краткорочно задрже квалитативне предности кроз рутинску замену система који су при крају века употребе; 3) *преобликовање и трансформисање снага*, да би се остварила револуција у војним пословима (*revolution in military affairs – RMA*) и осигурало да „војска после следеће генерације“ (*military after next*) буде без премца, и 4) *реформисање одбрамбене пословне праксе*, укључујући смањење инфраструктуре, као и реформе набавке, управљања, финансија и друге, да би се постигла ефикасност која би могла да обезбеди додатне ресурсе и повећа пропорционални однос борбених снага према њиховој подршци.

Реформе су покренула углавном, мада не искључиво, четири велика прегледа структуре снага – *Преглед основних снага* Бушове администрације (1989–1990), *Преглед одоздо на горе* Клинтонове администрације (1993), *Четворогодишњи преглед одбране 1997.* и *Четворогодишњи преглед одбране* Бушове администрације из 2001. године.<sup>1</sup> Све дефинисане промене америчке војне стратегије, структуре снага, састава и инфраструктуре тичале су се потребе модернизације и обезбедиле су смернице за реформе управљања које су биле потребне да би програм одбране био ефикаснији.

Ово поглавље почиње кратким приказом активности у реформи одбране САД од краја „хладног рата“. Затим се прелази на расправу о проблемима и изазовима на које се наилазило током њиховог развоја и имплементације. Поглавље се завршава поукама за нове демократске државе.

\* Аутор је из Корпорације *RAND*. Може се контактирати путем адресе: *RAND*, P.O. Box 2138, 1700 Main Street, Santa Monica, California USA 90407–2138, Tel.: 310.393.0411 H7467, email: [larrison@rand.org](mailto:larrison@rand.org)

<sup>1</sup> За детаљну критику сваког од тих прегледа и њихове имплементације видети: Larson, Orletsky, and Leuschner (2001). Пошто детаљни подаци о програмима и буџету ипак нису били доступни у време писања рада, у њему се не говори о имплементацији Четворогодишњег прегледа одбране из септембра 2001. године.

Сваки преглед одбране био је свеобухватно настојање администрације да обави ревизију стратегије, снага и буџета. На сваком су виши цивилни лидери у кабинету министра одбране (*Office of the Secretary of Defence – OSD*) – и, у мањем степену, Бела кућа – радили са вишим војним лидерима у Здруженом генералштабу (*Joint Chiefs of Staff – JCS*) и видовима. Цивилни лидери били су задужени за дефинисање главних претпоставки, као што су национални интереси и циљеви и најважнији елементи стратегије националне безбедности те администрације, а и за обезбеђивање укупног политичког вођства за сваки преглед. Војни лидери били су задужени за развој алтернативних решења за најважније елементе компатибилне војне стратегије, стање приправности и структуру снага, као и за процену ризика.<sup>2</sup> Програмска и буџетска питања разматрали су кабинет министра одбране, Здружени генералштаб и видови оружаних снага.

### Основне снаге (1989–1990)

Концепцију основних снага развио је председавајући Здруженог генералштаба Колин Пауел током 1989. и 1990. године, упоредо с већим прегледом стратегије националне безбедности и одбране који је радила администрација.<sup>3</sup> Циљ је био да се установи нова војна стратегија и структура снага за доба после „хладног рата“ и да се, истовремено, припреми терен за смањење снага, како ради заштите од неочекиваног, тако и ради избегавања „разбијања“ снага сувише брзим смањењем.<sup>4</sup> У вези са тим другим, циљ рада на основним снагама било је обезбеђење разумне алтернативе за нека драстичнија смањења о којима су расправљали конгресни и неки други посматрачи.

Стратегијом која је произашла из студије основних снага замењена је претходна хладноратовска стратегија истурене одбране и глобалног ограничавања утицаја Совјетског Савеза новом стратегијом усредсређеном на регионалне претње и истурено присуство.<sup>5</sup> За одређивање величине будућих снага коришћен је приступ заснован на мо-

<sup>2</sup> Прегледи одбране, генерално, претходили су званичном објављивању стратегије националне безбедности и националне војне стратегије. Што се тиче Четворогодишњег прегледа одбране 1997, стратегија националне безбедности такође је објављена у мају 1997, када је објављен и тај преглед.

<sup>3</sup> Тај преглед био је Преглед националне безбедности 12.

<sup>4</sup> Основне снаге описане су мање или више детаљно у: *Powell* (1990), и *JCS* (1991, 1992a, 1992b).

<sup>5</sup> Председник Буш је објавио нову регионалну стратегију у Институту Аспен, 2. августа 1990, на дан кад је Ирак извршио инвазију Кувајта.

гућностима (за разлику од приступа који се заснива на претњи);<sup>6</sup> могућност вођења два већа рата на војишту (*major theatre war – MTW*) која ће касније, током деценије, преовладати у планирању одбране била је накнадно смишљена, а не првобитна могућност основних снага. Потребне снаге процењене су на основу њихове способности да штите и промовишу интересе САД у кључним регионима са прихватљивим нивоом ризика. Војне снаге су биле потребне за обезбеђење континуираног стратегијског одвраћања и одбране, али и за истурено присуство у регионима, реаговање на кризу и реконституисање у случају да се у будућности појави већа претња. Снаге САД замишљене су као четири основна пакета снага, који обухватају стратегијске (офанзивне и дефанзивне) снаге и три пакета конвенционалних снага: Атлантске снаге, Пацифичке снаге (од којих су сваке имале могућности за истурено присуство и реаговање на кризу) и снаге за ванредне ситуације. Те последње требало је да имају боље могућности за реаговање на кризу и мобилизацију и да буду базиране, првенствено, на континенталном делу Сједињених Држава.

Основне снаге захтевале су знатно смањење постојећих војних снага, и то 25 одсто организацијско-формацијске структуре до 1997. буџетске године, и приближно 20 одсто смањења људства. Смањења структуре снага нису била равномерно распоређена по видовима. Копнена војска, и у мањем степену Ратно ваздухопловство, претрпели су највећа смањења (33–40 одсто), и то истурено распоређених снага на европском војишту. Копнена војска требало је да буде смањена са 28 на 20 дивизија, а ратно ваздухопловство са 36 на 26 1/2 формација еквивалентних тактичким ловачким винговима (*tactical fighter wing equivalents TFWEs*).<sup>7</sup> Носачи авиона Ратне морнарице – основ за организовање снага борбене флоте – требало је да буду сведени са 15 на 12, с тим да укупни број бродова борбених снага падне са 546 на 451 брод. У поморскодесантним снагама, законом одређеног састава од три активне и једне резервне дивизије, смањено је коначно бројно стање састава. Укупно коначно бројно стање активног састава требало је да се смањи са готово 2,1 на 1,6 милиона људи.

Најзад, без обзира што је Конгрес позивао на много већа смањења буџета, планирање основних снага било је условљено десетопр-

<sup>6</sup> За потпунији приказ планирања заснованог на могућностима и на претњама, видети: *Winnefeld* (1992), стр. в, 1–9. Он даје одличан приказ дебате између Бушове администрације (односно, тадашњег министра одбране Ченија) и њених конгресних критичара, посебно тадашњег председавајућег Комисије Доњег дома за оружане видове Аспена и председавајућег сенатске комисије оружаних видова Сема Нуна. У замисли о два *MTW* полазило се од тога да снаге САД треба да буду у могућности да воде два готово истовремена већа рата на војишту.

<sup>7</sup> Првобитни план да се Ратно ваздухопловство сведе на 24 *TFWEs* модификован је као одговор на планове Ратног ваздухопловства да уведе сложене вингове који обухватају и авионе за подршку, па је добијено 26 1/2 *TFWEs*.

центним смањењем одобреног буџета за одбрану у односу на 1990. буџетску годину.<sup>8</sup> Међутим, све већим буџетским дефицитом ојачана је позиција конгресних критичара, који су могли да наметну, у *Закону о примени буџета* из октобра 1990. већа смањења, за која су се залагали (25 одсто). Та смањења буџета, већа од очекиваних, водила су, затим, ка бржем смањењу коначног бројног стања активног састава, укидању или смањењу броја програма модернизације одбране и стварању „ударног таласа“ одложених набавки који ће повећати трошкове програма одбране у каснијим годинама;<sup>9</sup> у концепцији основних снага такође је планиран висок ниво истраживања и развоја да би се осигурало да у будућности буду и даље доступне нове могућности.

Креатори политике одбране надали су се да ће се смањењем инфраструктуре и реформом управљања одбране уклонити неки скупљи неефикасни елементи одбрамбеног естаблишмента и ослободити додатни ресурси за програм одбране. У ствари, иако су уштеде почеле да се акумулирају тек након одласка Бушове администрације с власти, две рунде престојавања и затварања база (*Base Realignment and Closure – BRAC*) – при чему су морале да се донесу осетљиве одлуке о томе које ће војне базе бити затворене – спроведене су већ пре или за време те администрације.<sup>10</sup> Администрација је предузела и већи број реформи управљања према *Прегледу управљања одбраном* (*Defence Management Review – DMR*).

---

## Преглед одоздо на горе

---

*Извештај о Прегледу одоздо на горе (Report on the Bottom-Up Review – BUR)*<sup>11</sup> из 1993. године био је други главни преглед структуре снага у тој деценији помоћу којег је требало да се дефинишу стратегија, снаге и ресурси одбране који одговарају добу после „хладног рата“ и први који је спровела Клинтонова администрација.<sup>12</sup> Циљ *Прегледа* било је обезбеђење „свеобухватног прегледа стратегије, структуре снага, модернизације, инфраструктуре и темеља одбране нације“. У основи, био је срачунат на смањење снага и буџета одбране испод нивоа установљених за основне снаге – ближе нивоима које су

<sup>8</sup> Буџетска година владе САД траје од 1. октобра до 30. септембра.

<sup>9</sup> Планирање Министарства одбране САД усредсређено је на програм одбране за будуће године (бивши петогодишњи програм одбране), који обухвата шестогодишње предвиђање структуре снага, састава, програма и буџета.

<sup>10</sup> Фазе престојавања и затварања база дешавале су се и пре и после распада Совјетског Савеза, с тим што је затварање реализовано током периода од шест година након издавања наредбе. Године 1988. затворено је 16 већих база; 1991. затворено је 26 већих база; 1993. године 28 и 1995. године 27 већих база. За сваку етапу било је потребно шест година.

<sup>11</sup> Аспен (1993).

<sup>12</sup> Клинтонова администрација ступила је на дужност у јануару 1993. године.

тражили многи конгресни критичари концепције основних снага, укључујући бившег председавајућег Комисије Доњег дома за оружане снаге и тадашњег министра одбране – Аспена.

У ствари, смањења планираног буџета, много већа од предвиђених у основним снагама, претходила су одлукама о стратегији и структури снага. Остварујући те одлуке, креатори политике Клинтонове администрације надали су се да ће смањити издатке за одбрану без постављања питања о томе колико су обавезни према одбрани нације. Резултат је било то да је стратегија – односно, критеријум за одређивање величине снага – која садржи могућност вођења два готово истовремена рата на војишту, наметнута структури снага одређеној првенствено за ратне услове, али која ће ускоро, уместо тога, бити преокупирана мировним операцијама у складу са стратегијом „ангажовања и проширивања“ која се још кристализује. У *Прегледу* је изнетено да ће према том новом програму бити остварене 104 милијарде долара уштеде више од износа претходног Бушовог основног буџета. То су, отприлике, уштеде које су процењене у буџету за 1994. буџетску годину који је поднесен у пролеће 1993. године. Приватно, међутим, неки креатори политике кабинета министра одбране очекивали су уштеду од само око 17 милијарди долара, а у том случају програм би био недовољно финансиран.

Мада је прихваћена регионално усредсређена стратегија новних снага и тежиште на стратегијском одвраћању, истуреном присуству и реаговању на кризу, у *Прегледу* је поново дефинисано значење ангажовања. Дат је већи реторички и политички значај учешћу у мултилатералним мировним и хуманитарним операцијама и припремљен је терен за већи оперативни темпо и брзину распоређивања, без обзира на то што су се смањења снага и буџета настављала или била убрзана.

Пошто је у концепцији основаних снага предвиђено смањење снага од око 25 одсто испод нивоа 1990. буџетске године, приступом заснованим на претњи који је примењен у *Прегледу* обезбеђена су нешто већа смањења – око 33 одсто. Циљни ниво снага смањен је са 20 на 18 дивизија КоВ и са 26 1/2 на 20 тактичких ловачких вингова Ратног ваздухопловства; број носача авиона Ратне морнарице задржан је на 12 носача, с тим што је један био резервни/школски носач. Била су планирана даља смањења коначног бројног стања састава. Циљ *Прегледа* била је „селективна модернизација“, која је значила додатна смањења многих програма набавки, али тако да се могу одржати кључни програми модернизације. У *Прегледу* се посебно настојало да се спречи „ударни талас“ у програму модернизације ваздухопловних снага за војиште настао као последица смањења набавке након смањења буџета за основне снаге крајем деведесетих година 20. века које је било веће од очекиваног. Такође, било је планирано неколико „но-

вих иницијатива“ за побољшање могућности војске да обавља „нетрадиционалне“ задатке, као што је очување мира. Промовисане су и иницијативе за поновно инвестирање у безбедност животне средине и одбрану, као и иницијативе везане за раст привреде које би олакшале неке економске последице смањивања одбране.

Као и код основних снага, Прегледом је предвиђено да се смањењем инфраструктуре и реформом управљања остваре уштеде које би се могле поново уградити у програм одбране, али би могле и помоћи да се постигне циљ администрације у вези са смањењем издатака за одбрану.<sup>13</sup> Препоруке Министарства одбране обухватале су мере за унапређење реформе набавке, укључујући куповину ставки заједничког снабдевања и одржавања квалитета могуће вредности, као и обезбеђивање мање важних функција одбране из извора изван војске.<sup>14</sup>

### Четворогодишњи преглед одбране из 1997. године

У *Извештају о Четворогодишњем прегледу одбране (Report of the Quadrennial Defense Review – QDR)*<sup>15</sup> размотрени су: потенцијалне претње, стратегија, структура снага, степен готовости, програми модернизације војске, одбрамбена инфраструктура и други елементи програма одбране потребни за временски оквир од 1997. до 2015. године и касније. За разлику од основних снага и *Прегледа одоздо на горе*, *Четворогодишњи преглед одбране* из 1997. рађен је по налогу Конгреса и био је прописан законом.<sup>16</sup>

*Четворогодишњим прегледом одбране* требало је да се обезбеди план програма одбране који је заснован на стратегији, избалансиран и финансијски одржив. Због дуготрајних проблема око савезног дефицита непрестано су постављана ограничења на дискреционе издатке за одбрану. Због тога је у *Четворогодишњем прегледу одбране* предвиђен фиксни годишњи буџет од 250 милијарди долара за будући

<sup>13</sup> Главни механизам био је „Преглед националног учинка“ потпредседника Гора, који је секретар Пери описао као његов „мандат за промене“ (видети: Бела кућа, 1993, и Пери, 1994).

<sup>14</sup> До 2000. године Министарство финансија САД известиће да је једна од тих препорука имплементирана, а друга делимично имплементирана. Министарство одбране је оценило да је имплементацијом препоруке за окретање вањским изворима остварено око 528 милиона долара уштеде (GAO, 2000).

<sup>15</sup> Министарство одбране, 1997.

<sup>16</sup> Корени захтева за четворогодишњим прегледом одбране могу се наћи у препоруци Комисије за улоге и задатке из 1995. године да се на почетку мандата сваке новоизабране председничке администрације ради четворогодишњи преглед одбране (министар одбране Виљем Пери подржао је предлог). Законски захтев установљен је у Закону о ревизији структуре војних снага из 1996, поднаслов *В* Јавно право 104-201, Закону о националној одбрани из 1996. године. Стални захтев за четворогодишњи преглед одбране установљен је 1999. године, у Јавном праву, 106-65, Закону о националној одбрани за 2000. буџетску годину.

краткорочни период. Исто тако, важно је да је циљ *Четворогодишњег прегледа одбране* био – у оквиру фиксног буџета и са само скромним прилагођавањем структуре снага – ребаланс програма одбране да би се решили неки кључни проблеми који су настали током година на основу *Прегледа одоздо на горе*, као што су неповољан утицај ванредних ситуација мањих размера (*smaller-scale contingencies* – *SSCs*) и „миграција“ (пребацивање) финансијских средстава са рачуна за модернизацију (поготову набавку) на рачуне за операције.

У *Четворогодишњем прегледу одбране*, генерално, прихваћени су нормативни и други ослоњци стратегије *Прегледа одоздо на горе*, још једном је потврђено тежиште *Прегледа* на два готово истовремена већа рата на војишту као главне основе за одређивање величине снага и пошло се од тога да би Сједињене Државе могле да воде један или два већа рата на војишту у периоду од 1997. до 2015. године. Предвиђено је и континуирано ангажовање током истог периода у ванредним ситуацијама мањих размера какве су описане у *Прегледу*, укључујући мировне и хуманитарне операције. У *Четворогодишњем прегледу одбране* само су реторички прихваћени захтеви за ванредне ситуације мањих размера и потреба да се одговори на више таквих истовремених ситуација, док је, истовремено, уобличена нешто опрезнија и нијансиранија доктрина ангажовања у поређењу с *Прегледом*.

*Четворогодишњим прегледом одбране* одбијено је десетопрцентно смањење структуре снага, јер би последица тога био неприхватљив ризик, а настојало се да се уштеде остваре углавном смањењем броја активних припадника за 150.000 људи до 2003. буџетске године, од чега се очекивало од четири до шест милијарди долара. С обзиром на скромне промене структуре снага које су заступане у *Четворогодишњем прегледу одбране*, није било изненађење то што су, уз само неколико изузетака, промене структуре већих елемената снага већ биле изведене до председничког буџета и програма одбране за 2001. буџетску годину.

У *Четворогодишњем прегледу одбране* закључено је да Министарство одбране не може да оствари своје циљеве модернизације и готовости без усаглашеног настојања да се смање трошкови инфраструктуре, па је, сходно томе, предложено да се настави смањивање броја цивилног и војног састава везаног за инфраструктуру; да се спроведу још две фазе престројавања и затварања база; да се прераде и поново обликују помоћне функције МО и стави веће тежиште на коришћење приватног сектора за обављање неборбених помоћних функција.<sup>17</sup> Да би се постигао циљ из *Четворогодишњег прегледа одбране* – остваривање издатака за набавке од 60 милијарди долара годишње – одобрени су још једно смањење програма набавке, додатна смањења инфра-

<sup>17</sup> *GAO*, 19996, стр. 15.

## Четворогодишњи преглед за 2001. годину

Кулминација активности везаних за преглед одбране које је 2001. године предузела нова Бушова администрација било је објављивање, 30. септембра 2001. још једног *четворогодишњег прегледа одбране*.<sup>18</sup> Циљ тога је био „да се установи нова стратегија за одбрану Америке ... заснована на идеји да Америка мора, да би била ефикасна у иностранству, бити безбедна код куће. Настојао је да постави услове за проширење утицаја Америке и очува њену безбедност“.<sup>19</sup>

У *Четворогодишњем прегледу одбране*, изгледа, правилно је постављена већина проблема и изазова са којима се суочава естаблишмент одбране. У њему је тражено да Министарство одбране обрне путању кретања приправности на доле у многим оперативним јединицама другог ешелона, селективно обнови опрему снага, заустави пропадање све старије одбрамбене инфраструктуре и, истовремено, смањи и рационализује ту инфраструктуру, као и да реши проблеме примања и задржавања састава и проблеме управљања.<sup>20</sup>

Нова стратегија се заснива на четири циља одбрамбене политике: гарантовању сигурности савезницима и пријатељима; одговарању од будућег војног надметања; одвраћању од агресије и присиле усмерених против интереса САД и наношењу одлучујућег пораза противнику уколико не успе одвраћање.<sup>21</sup> Ти циљеви су подржавани са седам „стратегичких начела“. То су: управљање ризицима на уравнотеженији начин; враћање, у планирању одбране, са приступа заснованог на претњи на приступ заснован на могућностима; одбрана Сједињених Држава и пројектовање моћи америчке војске; јачање савеза и партнерства; одржавање повољне регионалне равнотеже; развој широког распона војних могућности, и трансформисање одбране.

Одређивање величине снага требало је да се заснива на новој замисли – описаној у *Четворогодишњем прегледу одбране* као „помак парадигми“ ради обликовања снага за остваривање четири изричитих циља: одбране Сједињених Држава; одвраћања од агресије и присиле

<sup>18</sup> У припреми за *Четворогодишњи преглед одбране* министар одбране Рамсфелд формирао је готово 20 панела и задужио их да израде препоруке за разна питања. Најзначајнији је био стратегијски панел, на челу са директором за мрежне процене Ендру Маршалом, панел о конвенционалним снагама, на челу с потпредседником Дејвидом Голтертом, и панел о трансформацији, на челу са генералом РВ у пензији Џејмсом Меккартијем, као и панел о моралу и квалитету живота на челу са адмиралом у пензији Дејвидом Церемајом.

<sup>19</sup> МО, *Извештај о Четворогодишњем прегледу одбране*, Вашингтон, септембар 30, 2001.

<sup>20</sup> Исто, стр. 7–10 и 49–56.

<sup>21</sup> Исто, стр. 11–13.

у критичним регионима; брзог наношења пораза агресорима у већим нетовременим сукобима, уз остављање могућности председнику да зетражи одлучујућу победу у једном од тих сукоба, укључујући и могућност промене режима или запоседања територије, и извођења ограниченог броја ванредних операција мањих размера.<sup>22</sup>

У *Четворогодишњем прегледу одбране* процењене су могућности актуелних снага и оцењено је да чине умерен оперативни ризик, мада су извесне комбинације ратних сценарија и сценарија ванредних ситуација мањих размера биле велики ризик.<sup>23</sup> У том прегледу није било залагања за даље промене или за велике промене структуре снага „изнад црте“.<sup>24</sup> Циљ је пре био да „сваки елеменат снага оствари знатно већи опсег војних вредности“ кроз трансформацију структуре тих снага. Другачије речено, мада би величина снага била у суштини фиксна, било је изузетно важно да се трансформише тако да се смање ризици повезани са стратегијом.

Трансформација је требало да се усредсреди на развој нових оперативних концепција и могућности да би се остварило шест оперативних циљева: заштита критичних оперативних база и отклањање опасности од хемијског, биолошког, радиолошког, нуклеарног и разорног оружја (*chemical, biological, radiological, nuclear, and high explosive - CBRNE*) и средстава за њихово упућивање на циљ; обезбеђење информационих система у случају напада и вођење успешних информационих операција; пројектовање снага Сједињених Држава и њихово обезбеђивање на удаљености и у условима недозвољеног приступа и забране коришћења подручја и уклањање опасности у том окружењу; спречавање непријатеља да нађе уточиште; повећање могућности и отпорности космичких система и помоћне инфраструктуре и коришћење предности информационе технологије и иновационих концепција за развој интероперативне, здружене архитектуре *C4ISR (Command, Control, Communication, Computer, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance)*, као и могућности прилагођавања здруженим операцијама.<sup>25</sup> Трансформација је требало да се ослања на четири стуба: ја-

<sup>22</sup> *Исто*, стр. 17–21.

<sup>23</sup> Председавајући ЗГШ Шелтон нагласио је да *Четворогодишњи преглед одбране* смањује неравнотежу односа стратегије према структури и има за последицу умерен краткорочни ризик за актуелне снаге које спроводе ревидирану стратегију, наизглед смањеног ризика. Међутим, такође је нагласио да ће се у стратегији адекватно узети у обзир постојећи и нови изазови стратегијског окружења само ако, временом, с њима буду усклађени ресурси, а да ће настојања везана за трансформацију моћи прецизно да се процене тек када видови заврше своје планове трансформације (*исто*, стр. 67–70).

<sup>24</sup> Структура снага „изнад црте“ састоји се од одређеног броја дивизија, борбених група носача, тактичких ловачких авио-пукова и других већих елемената у структури снага.

<sup>25</sup> *Исто*, стр. 30. Још једна пожељна могућност била је да се истурене снаге учине способним да брзо онемогуће војне и политичке циљеве противника само уз скромно појачање (*исто*, стр. 26).

здружених операција, здруженог и комбинованог командовања и управљања; новој концепцији, могућностима и организационим замишљањима, као што су сталне здружене наменске снаге; коришћењу обавештајних предности Сједињених Држава, и развоју могућности за трансформацију кроз већу заступљеност науке и технологије широког опсега, селективно повећање набавке и иновације у процесима Министарства одбране.<sup>26</sup>

Естаблишмент Министарства одбране такође је требало да се трансформише кроз реформу управљања усмерену на даљу рационализацију инфраструктуре, повећање транспарентности финансијских система и преобликовање процеса који дестимулишу акцију и прихватање разумног ризика. То је требало да се оствари, између осталог, подстицањем талената да ступе у војну и цивилну службу и остану у њој, као и модернизацијом пословних процеса и инфраструктуре Министарства одбране.<sup>27</sup>

Најзад, у *Четворогодишњи преглед одбране* уведен је нови оквир ризика који ће обезбедити уравнотеженију основу од идеје о два истовремена већа рата на војишту за оцењивање чврстине естаблишмента одбране. Тај оквир се састојао од четири димензије ризика: ризика управљања снагама (способност регрутовања, задржавања, обучавања и опремања припадника и одржавање готовости); оперативних ризика (способност постизања војних циљева у сукобу или ванредној ситуацији у блиској будућности); ризика везаних за будуће изазове (способност инвестирања у нове могућности и развоја нових оперативних концепција за одвраћање или наношење пораза средњорочним или дугорочним војним изазовима), и институционалних ризика (способност да се развију пракса и контроле управљања које ефикасно користе ресурсе и промовишу ефикасно функционисање естаблишмента одбране.<sup>28</sup> *Четворогодишњем прегледу одбране*, дакле, недостајала је програмска специфичност која је пратила раније прегледе одбране, што му је истовремено било и јача страна и слабост.

---

## Проблеми и изазови

### *Основне снаге*

---

Због промене администрације након избора 1992. године концепција основних снага примењивана је само две године (1992–1993. буџетске године). Док су се смањења већих елемената структуре снага углавном одвијала према плану, активни састав је смањиван бржим, а резервни састав спорим темпом него што је првобитно било планирано.

<sup>26</sup> Исто, стр. 32.

<sup>27</sup> Исто, стр. 49–56.

<sup>28</sup> Исто, стр. 57–58.

Концепција основних снага је готово одмах – иако помало неправедно – критикована као стратегија и структура снага коју још покрећу опасности из доба „хладног рата“ и која тражи смањење снага које су многи сматрали неодговарајућим с обзиром на окружење веома смањене опасности.<sup>29</sup> Лоше макроекономске околности у земљи – које су обухватале рецесију и све већи дефицит – утицале су да се повећају захтеви за „мировном дивидендом“, која би се остварила само додатним смањењем одбране.

Креатори политике основних снага препознали су изазове у покушају да се уравнотеже стратегија и снаге у ситуацији додатног смањивања буџета.<sup>30</sup> У ствари, они су, изгледа, предвидели неке значајне ризике спровођења програма у каснијим (завршне) годинама, укључујући потребу да се касније, током деценије, знатно повећају издаци да би се остварила потребна модернизација. Међу главним изазовима са којима су се суочавале основне снаге били су континуирани притисак у Конгресу да се још смањи буџет за одбрану и могућност да се тим смањењима одбрамбени ресурси доведу испод нивоа који је потребан за одржавање планираних снага.<sup>31</sup> До децембра 1992, повећао се списак изазова са којима су се суочавали планери Министарства одбране – појавио се „знатан раскорак“ између планираних издатака за одбрану од 1,4 билиона долара за 1993–1997. буџетску годину и стварног буџета, па су била неопходна додатна смањења у износу већем од 150 милијарди долара.<sup>32</sup> Мада на основу смањења инфраструктуре још нису биле почеле да се остварују уштеде, процењено је да се реформама предузетим у складу с *Прегледом управљања одбраном* остварило око 50 до 70 милијарди долара, како је првобитно предвиђено.<sup>33</sup>

---

### *Преглед одоздо на горе*

---

Креатори политике Сједињених Држава генерално су остварили своје циљеве у погледу смањења структуре снага и састава. Смањења су убрзана и брзо су превазишла смањења планирана за основне сна-

<sup>29</sup> Можда најистакнутији критичари били су тадашњи председавајући Комисије Доњег дома за оружане видове (касније, министар одбране) Аспен и председавајући Комисије Сената за оружане видове Сем Нун. Тадашњи кандидат Бил Клинтон такође је критиковао основне снаге, описујући их као „хладноратовске минус снаге“, тј., снаге које су биле мало више смањена верзија снага из периода „хладног рата“, а не само преобликована тако да задовољи потребе света после његовог завршетка.

<sup>30</sup> Како је речено у Здруженој војној нето процени Здруженог генералштаба из 1991. године: „Наша процена новог светског поретка наводи на то да ће задовољавање потреба наших глобалних војних циљева са финансијски ограниченим снагама базираним углавном на континенталном делу САД бити и даље огроман изазов“ (Joint Chiefs of Staff, 1991, pp. 2–3).

<sup>31</sup> GAO, 1991, стр. 1.

<sup>32</sup> GAO, 1992, стр. 5–6.

<sup>33</sup> Научни одбор за одбрану, 1993.

ге, а већина је остварена до краја 1993. буџетске године. Мада је у *Прегледу одоздо на горе* разматрано веома незгодно (али битно) питање улога и задатака,<sup>34</sup> није постигао већи напредак у вези с тим питањем ни председавајући Здруженог генералштаба Пауел,<sup>35</sup> а није много остварио ни на плану преобликовања, пошто су смањења већ била у току. Тај неуспех је био углавном последица чињенице да је постизање консензуса команданата видова за даља смањења снага и буџета било само по себи велики изазов. Ситуацију су компликовали и планови нове администрације да активније промовише војску као инструмент у мировним операцијама, као и још неке иницијативе које су изазвале nelaгодност у војсци.<sup>36</sup>

Структура снага која је изабрана у *Прегледу одоздо на горе* изгледа да је била неадекватна за високе нивое мировног ангажовања у ванредним ситуацијама до којих је заиста дошло наредних година. Штавише – мада то неће постати јасно до јесени 1998 – због раскорака између стратегије ангажовања, која је била амбициознија од стратегије предвиђене за основне снаге, комбиноване с различитим стопама смањивања снага и ресурса, нису се могли подржати дупли приоритети готовости и модернизације у годинама током којих је спровођен *Преглед*.

До 1998. буџетске године, последње године у којој се програм одбране спроводио према *Прегледу одоздо на горе*, Министарство одбране остварило је само око 15 милијарди уштеде од планираних 104 милијарде долара. Тај дефицит имао је две главне последице. Прво, упркос високом приоритету и високим издацима са рачуна за опера-

<sup>34</sup> Аспен, 1993, стр. 85–89.

<sup>35</sup> Председавајући ЗГШ Пауел настојао је да се озбиљно позабави питањем непотребног дуплирања улога и задатака видова у извештају Конгресу који је објављен у јануару 1993. године. Међутим, препоруке у нацрту његовог извештаја наводно су ублажене и сведене на постизање бар консензуса команданата видова са најмањим заједничким имениоцем, а коначан извештај дочекан је са извесним разочарењем. То разочарење прешло је у надање (и изречену намеру министра Аспена) да ће се у *Прегледу* позабавити тим питањем, а, када је и то пропало, Конгрес је формирао Комисију за улоге и задатке (*Gellman*, 1993).

<sup>36</sup> Један показатељ тих тензија била је Пауелова расправа са тадашњим амбасадором у УН Олбрајтовом у вези са употребом снага САД за мировне операције у Босни. Пауел је, наводно, тврдио да САД не треба да ангажују војне снаге у Босни док нема јасног политичког циља, на шта је Олбрајтова одговорила: „Каква је сврха имати такву изванредну војску о којој стално говорите ако је не можемо користити?“ „Мислио сам да ћу добити можда ни удар“, писао је касније Пауел. „Амерички војници нису оловни војници које треба покретати по некаквој табли за глобалну игру“ (Пауел, са Џозефом Е. Персиком, 1995, стр. 576). Било је и других разлога за nelaгодност у војсци. Нова администрација створила је друге изворе несугласица са војском у униформама, на пример, због инсистирања на проблему хомосексуалаца у војсци, чим је ступила на власт, и предлога да се замрзну плате ради остварења додатних уштеда, а истовремено трубила о проблему „праведности према саставу“ као једном од њихових „темеља одбране“ (Аспен, 1993, стр. 81–84).

ције и подршку (*operations and support – O&S*), појавили су се проблеми готовости, од којих су многи били у вези с ресурсима, а повећали су се и ризици везани за спровођење националне војне стратегије. Друго, у периоду од 1995. до 1997. године издаци за модернизацију такође су пали знатно испод нивоа планираног у буџету за 1994 (прелазну) и 1995 (*BUR*) буџетску годину; финансијска средства рутински су прелазила са рачуна за инвестирање на рачуне за *O&S*, због чега се одуговлачило с програмом и каснила је планирана модернизација. Финансирање подршке за трансформацију снага да би се постигли циљеви постављени у *Заједничкој визији 2010* било је још неадекватније. На крају, изгледа да је за *Преглед одоздо на горе* био потребан буџет као за основне снаге.

Мада су престојевањем и затварањем база током 1993. и 1995. године почеле да се остварују уштеде тек 1998, током периода 1993–1998. година почеле су да се гомилају нето уштеде од претходних фаза. Репоримама управљања, изгледа, оствариле су се знатно мање уштеде него што је предвиђено у *Прегледу управљања одбраном*.

---

### *Четворогодишњи преглед одбране 1997. године*

---

*Четворогодишњи преглед одбране*, заједно са тврдњом да је њиме успешно уравнотежен програм одбране, дочекали су и Конгрес и многи други посматрачи са извесним скептицизмом. Па ипак, уместо да прилагођавају дискреционе лимите издатака за одбрану да би осигурали да програм одбране буде уравнотежен, администрација и Конгрес наставили су, као и раније, да решавају недостатке помоћу додатака за ургентне случајеве и скромних повећања од једне до друге године.

До краја деценије појавили су се многи краткорочни, средњорочни и дугорочни проблеми као последица све веће неравнотеже између стратегије, снага и ресурса.

Докази о проблемима везаним за готовост, након објављивања *Четворогодишњег прегледа одбране*, гомилали су се до јесени 1998. године, када је Здружени генералштаб сведочио пред Конгресом да су ти проблеми и већи и озбиљнији него што је раније извештено. Ризици везани за спровођење стратегије за два конфликта такође су се повећали током тог периода, што је било последица нижих нивоа готовости снага намењених за други већи рат на војишту и слабости у стратегијској мобилности. Последица таквог развоја ситуације, који се завршио крајем 1998, био је захтев за буџет за 2000. буџетску годину – било је то прво стварно повећање ресурса одбране (приближно 112 милијарди долара) после више од деценије.

Скромни циљеви у *Четворогодишњем прегледу одбране* у вези са модернизацијом изгледа да су остварени, мада је циљ од 60 милијарди долара био много иза процењених 80–90 (или више) милијарди дола-

ра годишње, за које се веровало да су потребни за обнављање опреме снага које су све више стариле. Упркос основном циљу у *Четворогодишњем прегледу одбране* – уравниотежење програма одбране да би се остварили жељени нивои модернизације – та настојања и даље су ометана „миграцијом“ финансијских средстава на рачуне за операције и подршку. Настојања да се оствари тзв. трансформација снага такође су стагнирала, великим делом због недовољних финансијских средстава, која су била знатно мања од пет до десет милијарди долара годишње које је препоручио Панел националне одбране, комисија коју је формирао Конгрес и која је критиковала *Четворогодишњи преглед одбране*.<sup>37</sup>

Мада је мало било оних који се нису слагали с тим да су смањења инфраструктуре потребна, Конгрес је одбио да одобри додатне фазе рестројавања и затварања база након 1995. године.<sup>38</sup> Па ипак, до 2001. године, мада је смањење инфраструктуре кроз фазе рестројавања и затварања база коштало око 22,2 милијарде долара, остварене уштеде износиле су 37,7 милијарди долара, па нето уштеда износи 15,5 милијарди долара; годишње уштеде после 2001. године, када је требало да се заврши последња фаза, процењују се на око 6,1 милијарду долара годишње.<sup>39</sup> Према томе, уштеде од реформе одбране, мада нису мале, донекле су разочарале.

Широк опсег основних активности Министарства одбране на плану управљања током 2001. године, спровођене у више наврата током те деценије, оцењене су ипак као активности високог ризика за Министарство. То су били модернизација система, набавке система оружја, управљање финансијама, управљање инфраструктуром, управљање наоружањем и управљање уговорима.<sup>40</sup>

---

### *Четворогодишњи преглед одбране 2001. године*

---

У време када је писано ово поглавље било је доступно мало података о програмима, буџету или имплементацији нове стратегије. У својој изјави о *Четворогодишњем прегледу одбране*, председавајући

<sup>37</sup> На пример, *GAO* утврдио је да се само око три четвртине милијарде долара годишње троши на циљеве на плану одбрамбене технологије из Заједничке визије 2010, што је мање од три десета дела једног процента буџета одбране (*GAO* 1999a). У другој половини деценије финансијска средства за демонстрирање савремене технологије такође су смањена за око 90 одсто (са око милијарде долара на 100 милиона), а годишње финансије за Војну агенцију за више истраживачке пројекте стагнирале су на око две милијарде долара годишње.

<sup>38</sup> Конгрес је одбио да одобри додатне фазе због наводног мешања администрације у одлуку о затварању ваздухопловне базе Меклилан у близини Сакраменто у Калифорнији.

<sup>39</sup> *GAO*, 2001b, стр. 2.

<sup>40</sup> *GAO*, 2001a, стр. 10.

ЕГШ Шелтон нагласио је своја очекивања да ће утицај структуре снага, буџета и инфраструктуре постати јаснији са буџетима за 2003. буџетску годину и меморандумима о циљевима програма (*Program Objective Memoranda – POMs*), а да ће настојања у вези с трансформацијом постати јаснија када видови заврше своје планове трансформације по етапама.<sup>41</sup>

Враћамо се сада питању колико су креатори политике били успешни током последње деценије у остварењу своја четири главна циља реформе.

*Смањења.* Мада су креатори политике генерално били веома успешни у смањивању структуре снага и бројног стања састава, остварено је само ограничено преобликовање снага. Иако је било већих смањења тешких дивизија Коппене војске и тактичких ловачких авио-пукова Ратног ваздухопловства него борбених група носача авиона Ратне морнарице и дивизија поморскодесантних снага, те јединице „изнад црте“ остају и даље главни елементи структуре снага.

*Модернизација.* Креатори политике нису остварили ни циљеве краткорочне модернизације. Планови модернизације стално су смањивани или избацивани због ограничења буџета наметаних програму одбране, а и као последица „миграције“ финансијских средстава за плаћање оперативних трошкова и трошкова подршке, који су били већи од планираних.

*Преобликовање и трансформација.* Настојања да се трансформишу снаге конструисањем, тестирањем и увођењем у употребу нових, стварно здружених оперативних концепција којима је могла да се оствари револуција у војним пословима (*revolution in military affairs – RMA*) изазвала су још веће разочарење него рад на краткорочној модернизацији. Упркос *Заједничкој визији 2010* председавајућег Здруженог генералштаба Шаликашвилија, у којој је презентована визија будућих снага, и упркос реторичкој пажњи посвећеној питању трансформације у *Четворогодишњем прегледу одбране*, настојања да се снаге трансформишу била су ограничена постојећим финансијским средствима.

*Пословна реформа.* Војна пословна реформа имала је током деценије све мање повратне резултате. Док је на основу Прегледа управљања одбраном, према процени, остварено од 50 до 70 милијарди долара уштеде, која је на почетку одређена, изгледа да су уштеде од иницијативе за реформу одбране повезане са *Четворогодишњим прегледом одбране* биле мале. Мада није мало очекиваних 6,1 милијарда долара у годишњим нето уштедама од смањења инфраструктуре које се очекују после 2001. буџетске године, то чини мање од два одсто укупног буџета одбране. Штавише, како су смањења инфраструктуре

<sup>41</sup> Министарство одбране, 2001, стр. 67–70.

заостајала за смањењем структуре снага, процењује се да сада има око 20–25 одсто више инфраструктуре него што је потребно.

Као што је наведено, већина тешкоћа у вези с реформом одбране САД, на неки начин, указује на неадекватност буџета одбране за поддржавање стратегије и снага. С једне стране, изгледа да постоји хронично оклевање да се призна колико би могле стварно да коштају верзије стратегије и структуре снага са разумним ризиком, а с друге стране, постојао је непримерен оптимизам у погледу уштеда које су се могле очекивати од смањења инфраструктуре и од пословне реформе у области одбране.

Како је већ наговештено, иако изгледа да има разлога за оптимизам, тек кад буде предат председнички буџет за 2003. буџетску годину схватиће се изузетно значајни детаљи о томе како се нова администрација нада да уравнотежи стратегију, снаге и ресурсе, а тек након коначне одлуке Конгреса знаће се колико је усвојено од плана администрације.

---

## Поуке за нове демократске државе

---

Будући да су Сједињене Државе зрела западна демократска држава, коју карактерише помало својствена конфигурација засебних политичких институција и масовних политичких партија, неопходна је обазривост приликом извлачења поука за друге, нарочито за нове демократске државе и оне које тек настају. Па ипак, сад прелазимо на ту тему.

Како је тврдио Хантингтон (1957), основи цивилно-војних односа у Сједињеним Државама који су установљени у Уставу САД 1789. године одражавали су историјски јединствен скуп проблема. Војску САД у то време чинили су грађани војници у саставу државних милиција, а не велика стајаћа армија. Тако је појаву војне класе која би могла да угрози америчку демократију у повоју већина сматрала веома невероватном.<sup>42</sup> Специфично договорено решење уведено је у Устав и било је највећа брига његових аутора: да ће највећа опасност произићи из стављања милиције под једну политичку институцију, јер ће она увек бити у искушењу да користи војску за своје политичке интересе. Рецепт који је био резултат таквог начина размишљања требало је да осигура довољно провера и балансирање цивилне политичке

---

<sup>42</sup> Према Хантингтону: „Фрајмерова концепција цивилне контроле била је да се контролишу начини употребе војске које цивили могу да траже, а не да се контролише сама војска. Они су се више бојали војне моћи у рукама политичара, него политичке моћи у рукама официра. Неспособни да створе визуелну представу изразите војне класе, нису се могли ни бојати такве класе. Али постојала је потреба да се плаше концентрације ауторитета над војском у било којој државној институцији. Као конзервативци, они су желели да поделе моћ, укључујући и моћ над оружаним снагама” (Huntington, 1957, стр. 168, и Allard, 1990, стр. 21–22).

контроле над војском стварањем оквира у којем председник и Конгрес заједно контролишу војску.<sup>43</sup> Институционално решење које је из тога произишло – према којем је војска САД, у ствари, тражила да служи два господара који се често (неки би рекли много чешће) нису слагали – и даље обликује природу тог *pas de trois*, који чине Председништво, Конгрес и војска у вези с питањима одбране.

С таквим историјатом на уму, главна поука из америчког искуства везаног за реформу одбране после „хладног рата“ јесте да демократска контрола политике одбране може да буде веома отежана ако се они који деле политичку контролу над војском не слажу у суштинским питањима која се односе на стратегију, намену војске и буџет. У случају Сједињених Држава, стабилна политичка подршка кључне одбрамбене политике остала је неухватљив циљ током већег дела деценије, а због пропуста изабраних лидера да расправе та питања сигурно је одложено препознавање и отклањање тих проблема, који су се повећавали.

У Сједињеним Државама Председништво и Конгрес имају природне политичке предности у односу на војску, и задржавају неоспоран ауторитет и неупоредив утицај приликом обезбеђивања сагласности војске са њиховом политиком. Конгрес је наставио да смањује буџет одбране много преко нивоа који су одговарали Здруженом генералштабу (и Бушовој администрацији), и нико од њих није могао много да учини у вези с тим. До јесени 1998, Клинтонова администрација успела је да спречи чланове Здруженог генералштаба да употребе своје прерогативе, оду на Капитол Хил и колективно се побуне због утицаја неодговарајућег буџета на готовост војске и стратегијски ризик. Упркос резерви коју су имали у вези са одлукама администрације у погледу смањења структуре снага и буџета, доктрине употребе снага и другим, професионални етос чланова ЗГШ спречио их је да покрену питање њиховог легитимитета.

Но, ипак, непостојање институционалног консензуса често пружа краткотрајне прилике које војска може да искористи. Неки посматрачи тврде да је у случајевима где се појавила масовна демократија мешање војске у унутрашњу политику постало ограничено – њен утицај се осетио углавном у вођењу политике спољних послова и одбране.<sup>44</sup> Утицај војске на спољну и одбрамбену политику САД заснива се делом на њену професионализацију, делом на њене способности да повећа своју преговарачку моћ постизањем консензуса међу командантима видова<sup>45</sup> а делом из њених обавеза према два господара – председнику и Конгресу.

<sup>43</sup> Политичка контрола над војском, према речима Ричарда Нојштата, класичан је случај „засебних институција које деле власт“ (*Neustadt*, 1960, стр. 33).

<sup>44</sup> Јановиц, 1970, стр. 136.

<sup>45</sup> То је истина чак и када консензус значи прихватање слабијих решења с најмањим заједничким именцем.

Професионализација војске – схватање монопола војне стручности – појачава се када чланови ЗГШ изразе једногласну подршку за (или противљење према) некој политици; у таквим случајевима њихова преговарачка позиција такође је појачана у односу на њихове цивилне господаре. Подељен ЗГШ, с друге стране, „омогућава администрацији (или је обавезује) да се умена и донесе одлуке када то не могу њени војници саветници“.<sup>46</sup> Не би требало да изненађује што је ЗГШ организација која тежи ка консензусу,<sup>47</sup> а повремено је знала да га употреби у своју корист. На пример, мада су основне снаге постигле скромне резултате у преобликовању, чланови ЗГШ успели су да избегну опасност од детаљнијег преиспитивања намена и задатака. Ни Пауеловим и Аспеневим настојањима 1993. године, ни активностима Комисије за намене и задатке 1994. године, ни Коеновим (*Cohen*) Четворогодишњим прегледом одбране из 1997. године није постигнут напредак у вези с тим питањем. Слично томе, одлука чланова ЗГШ у јесен 1998. да апелују на Конгрес за помоћ у вези с буџетом, рачунајући на то да делом вишкова који су се појавили у буџету реше настале проблеме на плану готовости и модернизације, оставила је Белој кући мало могућности за избор, па се сложила с тим захтевом. Такве прилике су, међутим, прилично ретке, а и ограниченог су обима.

Изгледа да постоји општа сагласност да је за нове демократске државе најједноставнији начин да сведу на минимум моћ војске повећање до максимума снага цивилних група у односу на војску.<sup>48</sup> То се углавном постиже јачањем плурализма и повећањем политичког учешћа масовних партија, као и установљавањем политичких и законских правила којима се усмерава политичка активност даље од непожељних активности (на пример, државни удар и побуна), а према пожељнијим активностима (гласање, писање писама, лобирање итд.). То, међутим, може да буде слаба утеха лидерима многих новонасталих демократских држава јер крајњи успех тог рецепта зависи од оног што ће често изгледати као ледено доба у стварању политичког пејзажа. Срећом, на основу искуства САД, ипак постоје неки инструменти који могу да имају непосредну и трајну вредност за цивилне лидере у новим демократским државама.

Сугерише се, на пример, примена система унапређивања као подршка напредовању виших официра који имају највише разумевања за политичке циљеве цивила:

<sup>46</sup> Према Кантеру: „Понашање чланова ЗГШ у том погледу доследно је са њиховим прихватањем хипотезе да је степен цивилног учешћа (и контроле) у позитивном односу са интензитетом ривалства између видова“ (Кантер, 1979, стр. 28).

<sup>47</sup> Документација о званичним препорукама ЗГШ између 1953. и 1968. показује да је проценат „подељених“ (без консензуса) препорука ретко прелазило један одсто годишње (Кантер, 1979, стр. 25–26).

<sup>48</sup> Хантингтон, 1957, стр. 80–81.

– У интересу смањивања ривалства међу видовима и стварања официра који су боље припремљени за рад са цивилним лидерима – и за њих – Законом Голдвотера и Николса из 1986. године потврђен је захтев за професионалним војним школовањем и службом у здруженим јединицама. Од тог времена, упркос извесној забринутости због проширивања „јаза између цивила и војске“, цивилни лидери, у ствари, имају све већу корист од промена предузетих у сагласности са тим законом.<sup>49</sup>

– Схватајући да им често недостају начини да присиле своје потчињене на сагласност, код председника је увек постојала тенденција да унапређују на положај председавајућег ЗГШ (или на положаје команданата видова) официре који су склони да промовишу председникове властите циљеве. На пример, председник Буш је, 1989. године поставио на место председавајућег ЗГШ генерала Колина Л. Пауела, члана Реганове администрације, који је пре тога био саветник за националну безбедност. Слично томе, председник Клинтон је унапредио на положај председавајућег ЗГШ генерале КоВ Џона Шаликанвилија и Хјуа Шелтона, официре који су подржавали употребу војске у врстама мировних операција које је фаворизовала администрација. А током 2001. године председник Буш је унапредио Ричарда Мајерса – официра са упечатљивим досијеом из службе у здруженим видовима, генерала Ратног ваздухопловства, вида који је сигурно технолошки најнапреднији – за којег се очекивало да снажно подржи настојање администрације на плану трансформације.<sup>50</sup>

Цивилни лидери такође могу да користе буџет и друге процесе за установљивање стимулативних мера које могу да утичу на структуру и активности војске:

– И Бушова и Клинтонова администрација успешно су користиле своје прегледе одбране за промовисање смањења и, на много ограниченији начин, преобликовања снага.

– На почетку се Клинтонова администрација надала да ће искористити рад Савета за надзор здружених захтева и процес анализирања здружених могућности за вођење рата (*Joint Requirements Oversight Council/Joint Warfare Capabilities Analysis – JROC/JWCA*) као ковачку радionicу за стварање будућих могућности кроз надметање варијаната оперативних концепција. Њен неуспех вероватно има мање везе са грешкама својственим процесу *JROC/JWCA* него са доделом недовољних ресурса за модернизацију и трансформацију.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Триангуларни институт за безбедносне студије спровео је истраживање о тој теми пре неколико година (Peter Feaver and Richard Kohn, *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security*, Cambridge, MA: MIT Press, 2001).

<sup>50</sup> Видети: Builder, 1989. Пре него што је унапређен у председавајућег Здруженог генералштаба, генерал Мајерс је био његов потпредседавајући.

<sup>51</sup> Кантер саветује да се „заузме политичко инструментално становиште у вези са питањима која се односе на званична организациона решења и настоји да се искори-

Најзад, јачање извршно-законодавног договора у вези с питањима одбране такође може да ојача цивилну контролу свођењем на минимум „дневне светлости“ између Беле куће и Конгреса које се могло искористити:

– Када је за време Бушове администрације – а чак у још већој мери на почетку Клинтонове администрације, када су демократи контролисали и извршну и законодавну власт – постојала сагласност да је неопходно смањење снага, војска није имала избора него да се сложи са цивилним господарима.

– Када су, међутим, републиканци поново дошли на Капитол Хил и подељена влада се вратила 1995. године, војни лидери, отрежњени новим директивама за одбрану, обично су могли да нађу међу критичарима Конгреса у Клинтоновој администрацији саосећајне слушаоце за контрапритисак на цивилне лидере одбране.

– Па ипак, упркос све већем јазу између буџета и потреба одбране, чланови ЗГШ тек у јесен 1998 – дуже од пет и по година након што је Клинтонова администрација ступила на положај и од године дана након њеног другог прегледа одбране – јавно су посведочили пред Конгресом оно што су многи критичари годинама сумњали: да се показује дејство недостатака на дугорочну готовост снага и њихову способност да спроводе стратегију с прихватљивим степеном ризика. Другачије речено, тек када се проблеми више нису могли порицати – а вишкови буџета који су се појављивали постали неодољиви – чланови ЗГШ јавно су поставили администрацији питање о адекватности буџета одбране који је она била вољна да обезбеди.

Мада претходни примери личе на анегдоте и помало су импресионистички, у коначној анализи, било да је реч о друштву које је зрела западна демократија или демократија која тек настаје, најбољи начин обезбеђења да давање надлежности доведе до жељених акција јесте да се осигура да организациони актери уважавају правила за њихово спровођење и да се суоче с јаким подстицајима – и позитивним и негативним – да се повинују приоритетима цивилних лидера.\*

---

сте, уместо да се превазиђу, карактеристике бирократије националне безбедности. То је посебно скренуло пажњу на процес доделе ресурса као на начин да се повећа утицај који политички одговорни званичници могу да имају на облик одлука и акција на плану националне безбедности“ (Кантер, 1979, стр. 123).

\*\* Превод: Душанка Пивљанин.

*Золтан Мартинус*

## *Увод*

Карактеристика мађарске војске током деведесетих година 20. века била су сталне реформе и реорганизација. Али, карактеристично је и то да ниједно настојање није у потпуности реализовано, нити доведено до првобитно планираног циља. То не значи да се у сектору одбране у последњих десет година није десило ништа позитивно. Приступање Мађарске НАТО-у најубедљивији је доказ целокупног прогреса који, наравно, није заобишао ни војску. Мађарска је значајно учествовала у војним мисијама НАТО-а на Балкану. Створила је чврсту институционалну и законску основу за цивилну контролу војске, активно је учествовала и дала свој допринос у Програму „Партнерство за мир“, имала је важну стабилизациону улогу у прилично нестабилном региону и јасно испунила критеријум за приступ, садржан у Студији проширења НАТО-а из 1995. године, не само на политичком него и на војном плану.

Но ипак, током последњих петнаест година, за основне структурне и функционалне проблеме мађарске војске није пронађено задовољавајуће решење. У ствари, војска је смањена на трећину у поређењу са бројем од пре петнаест година, али су највећи проблеми остали исти:

– недостатак средстава за свакодневно функционисање, рад и одржавање;

– недостатак могућности обезбеђивања;

– застарелост опреме и недостатак средстава за модернизацију;

– застареле процедуре управљања и доношења одлука;

– поремећене структуре људских ресурса;

– недостатак могућности за обављање највероватнијих задатака.

Поред тога, стална реорганизација, смањивање и нестабилност довели су до пада морала.

Овај рад није срачунао на негирање позитивних резултата, већ на концентрисање на проблеме и отежавајуће чиниоце. Намера је да се омогући боље разумевање зашто су напори реформе одбране у Мађарској – релативно добростојећој земљи, која је доказала да је успешна у већини области друштвене и привредне трансформације – редовно сузбијани. Кроз пример Мађарске настоји се да се схвати да ли је реорганизација одбране у Централној и Источној Европи по дефиницији болно спор процес, с карактеристичним падовима и промашајима, или има неких замки које би друге земље требало и могле да избегну.

## **Безбедносно окружење Мађарске деведесетих година 20. века**

Након окончања „хладног рата“ и политичких промена у Источној Европи безбедносно окружење Мађарске претрпело је темељите промене. Нестали су Варшавски пакт и *COMECON*, совјетске трупе су се повукле, а високоризично и високостабилно окружење потенцијалне глобалне конфронтације замењено је нискоризичним и нискостабилним окружењем. Уместо дотадашњих пет суседа, Мађарску је одједном окружило седам земаља, од којих су пет чиниле нове државне ентитете, оптерећене сасвим новим унутрашњим и спољним тензијама, етничким проблемима и нестабилношћу изазваним политичким, економским и друштвеним променама. У решавању тих промена резултати појединих земаља били су или изразито супротни, или их није ни било, што је још више допринело нестабилности и већ наговештеној подели у региону на оне који имају и оне који немају, како у погледу унутрашње стабилности и просперитета, тако по успешности настојања за интеграције у евроатлантске токове.

Први пут у готово сто година Мађарска је била сведок повећања свог геостратегијског значаја, будући да се налази на линијама комуникација између географског и стратегијског тежишта НАТО-а и потенцијалних кризних подручја на периферији западне Европе. Ужас совјетског државног преврата 1991. године, теобан распад бивше Југославије, рат(ови) између Србије и Хрватске, међународни трговински ембарго и привредни губици, као последица тога, брзо су довели до схватања чињенице да повећан стратегијски значај има и негативну страну. Према томе, реформу одбране требало је реализовати у нестабилном међународном окружењу а то се показало пре као ограничавајући, него као надањујући чинилац, како у погледу визионарског размишљања, тако и у погледу дисциплиноване имплементације.

## **Реформски програми током деведесетих година 20. века**

Пре улажења у анализу тешкоћа које су се појављивале у разним реформским програмима добро је да се учини кратак осврт на главне одлике таквих програма у прошлој деценији.

Први покушаји реорганизације могу се наћи још 1986. године, када је војно руководство морало први пут да се суочи са опасношћу функционалног банкротства. Пројекат „РУБИН“ био је покушај прилагођавања војне организације ограниченим финансијама и ресурсима. Због недостатка концепције и услова, једини већи резултат на брзину направљеног програма био је почетак опадања морала и одливања добро обучених официра из војске у грађанство.

До веће реорганизације виших нивоа руководства дошло је 1989. године, управо пред промену политичког система. Реформисани комунисти – очекујући да ће добити председнички положај – у основи су одвојили линију командовања од изабране владе земље и подвели команданта мађарских оружаних снага под надлежност председника.

Тај корак је био камуфлиран као покушај да се војска заштити од свакодневног политичког утицаја политичких странака. План није успео, реформски комунисти нису могли да добију Председништво, али је неизвесност у линији командовања била семе десетогодишње огорчене расправе и ривалитета између Председништва и шефа извршне власти, Генералштаба и Министарства одбране. Било је потребно дванаест година, затим одлуке Уставног суда, и измене неколико различитих закона, као и прекидање неколико каријера, да би се превазишао тај проблем, разјаснила линија командовања и Генералштаб поново интегрисао у Министарство одбране.

У периоду између 1990. и 2001. године реструктурирање мађарске војске може да се подели на три фазе према важнијим циљевима развоја снага.

Главни циљ прве фазе – између 1990. и 1994. године – било је формирање националних снага суверене земље. Најзначајнији елементи тог процеса били су стварање институционалне и правне основе цивилне контроле, укидање наслеђених офанзивних структура и стварање оружаних снага које боље одражавају потребе и могућности земље како у погледу величине, тако и у погледу структуре. Друга фаза је започета 1995. године са главним – објављеним – циљем да се створи транспарентан и ефективан систем за планирање одбране и ресурса и припрему војске за приступање Мађарске Северноатлантском савезу. Трећа фаза започета је стратегијским прегледом 1999. године ради радикалних структурних промена и великог повећања мирнодонеских оперативних могућности мађарских одбрамбених снага. Све те фазе – мада су њихови главни циљеви били сасвим различити – имале су неке заједничке елементе, као што су: прилагођавање величине војске економским могућностима земље, настојања да се поправи структурна равнотежа војске и умерена техничка модернизација.

У време политичких промена 1989–1990. године, Мађарска народна армија била је нешто испод просечних оружаних снага Варшавског пакта у погледу доктрине, опреме, структуре и борбене готовости. Први већи задатак у периоду који је започео 1990. године било је дефинисање одбрамбених потреба земље која је управо напуштала Варшавски пакт и, у складу с тим, реструктурирање њених војних снага тако да се створе одрживе националне снаге које још могу да задовоље своју основну функцију веродостојног средства одвраћања. Реорганизацију је пратило знатно смањење. Међутим, војска није постала модернија, њена борбена готовост није повећана, услови живота и обуке војника још више су се погоршали и сваки покушај реорганизације завршен је пре времена, а замењиван је другим планом, осу-

ђеним да се заврши прерано и не постигне свој првобитни циљ баш као и претходни покушаји. Па ипак, постигнут је најважнији циљ и на рушевинама заоставштине Варшавског пакта створене су самосталне националне снаге, и то је било непобитан успех.

Приликом стварне имплементације задатака реорганизације политичко и војно руководство применили су изванредно опрезан и, до извесног степена, конзервативан приступ – остављали су у основи нетакнуте унутрашње структуре снага (мада због бројних промена у погледу могућности снаге више нису сматране способним за офанзивне операције). До 1994. године мирнодопски обим мађарских одбрамбених снага смањен је на 90.000 људи, њене ракете *SCUD* биле су искључене из оперативне употребе и уништене, број основних борбених тенкова смањен је за 45 одсто, број борбених авиона смањен је за 40 одсто, а ратна структура копнених снага смањена је за седам бригада, 22 тенковска батаљона и 10 артиљеријских батаљона. Изведена је предислокација јединица да би се створила релативна географска равнотежа унутар земље, војна обавеза је скраћена на 12 месеци, почела је да се обликује концепција војника по уговору и уведен је нови систем мобилизације. Знатна количина опреме и резервних делова добијени су од оружаних снага бивше Демократске Републике Немачке и Совјетског Савеза као поравнање заосталих дугова, али су, упоредо с тим, финансијска средства за модернизацију и развој смањена испод 10 одсто.

До 1994–1995. године постало је сасвим јасно да у првој фази реорганизације нису успешно решени функционални проблеми војске, да циљ одрживости није постигнут и да је неопходно даље реструктурирање, тј. знатно смањење. Поред функционалне и финансијске кризе, као последица наглог погоршања услова живота и рада, почели су да се појављују знаци моралне кризе.

Тако се у периоду 1994–1995. године руководство МО суочило са троструким изазовом: управљањем (још једном) краткорочном кризом, развојем (још једног) средњорочног плана и припремама за чланство у Северноатлантски савез. Не изненађује да је главна тема реформе било усклађивање одбрамбених могућности са економским могућностима земље (не изненађује ни што је и тај покушај пропao...). Састав је још смањен – на 60.000 људи, с намером да се задржи професионални састав, нарочито официри; командна структура је реорганизована неколико пута да би се смањио број команди и увела унутрашња структура усклађена с НАТО-ом; број војних обвезника још је смањен; трајање војног рока смањено је на девет месеци и знатан број јединица или је расформиран или је преведен на нижи ниво готовости – са мањим бројем припадника и мањим захтевима у погледу технике, снабдевања и рокова мобилизације. Првобитни планови морали су да се мењају неколико пута из више разлога (на пример, недостатак финансијских средстава, мисија *IFOR*-а, итд.).

Поред реорганизације, на припреме за приступање НАТО-у потрошена је огромна количина енергије, времена и настојања готово сваког појединца и организационе структуре Министарства одбране. Мада тај процес, очигледно, није био без грешака и тешкоћа (а ниједан није), приоритети су правилно дефинисани, имплементација је генерално превазишла стандарде, неки подухвати – на пример, *IFOR* – чак су припали категорији спектакуларних успеха, а позив у Мадрид обезбедио је мађарским оружаним снагама највеће колективно искуство успеха и спасења током деведесетих година 20. века.

Но ипак, успех због позива у НАТО није могао да обезвреди чињеницу да нови средњорочни план није садржао одговарајуће решење за дубоке организационе, финансијске и функционалне проблеме војске. Борбена готовост и стандарди обуке и даље су опадали, услови живота су се и даље погоршавали, застарелост технике постајала је све очигледнија, а војска је исцрпила већину ратних резерви за подршку мирнодопског функционисања. Мада су неке борбене јединице одржале прихватљиве стандарде, логистичке јединице и јединице за подршку борбених јединица доспеле су готово до ивице губљења сваке функционалне способности.

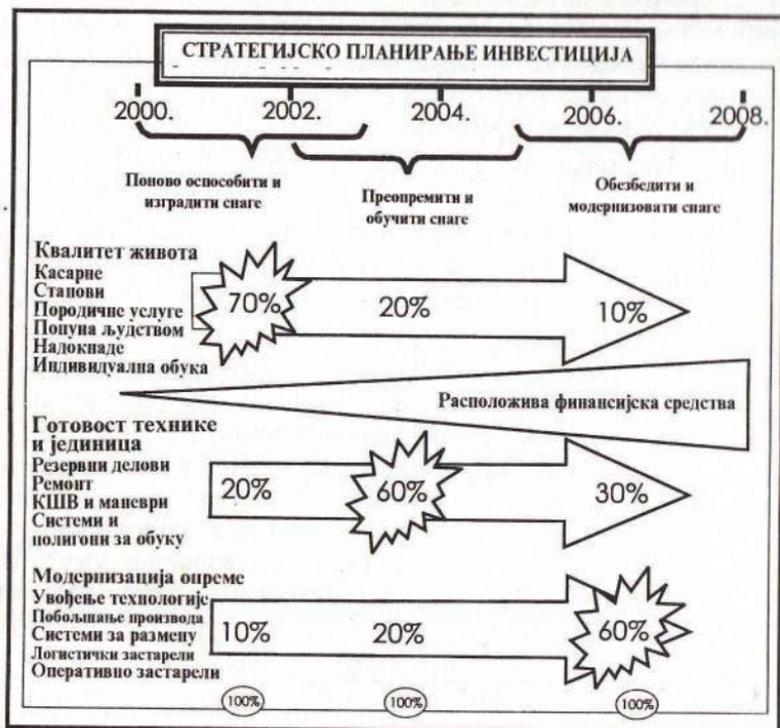
Табела 1

*Промене ограничења опреме и састава борбених елемената током деведесетих година (може се запазити да је 2001. године стварно било само 27 борбених авиона и да у саставу није било цивилних лица)*

Година	Тенкови	Оклопна борбена возила	Артиљерија	Борбени хеликоптери	Борбени авиони	Састав
1990.	1.345	1.720	1.047	39	110	–
1992.	1.345	1.731	1.047	39	143	82.728
1994.	1.191	1.645	991	39	171	75.294
1996.	835	1.540	840	59	144	66.051
1998.	835	1.316	840	59	138	43.816
2000.	806	1.439	839	51	107	43.790
2001.	753	1.479	839	51	107	33.885
Борбени елементи-плафон	835	1.700	840	100	160	100.000

Та ситуација, заједно са чињеницом везаном за приступање НАТО-у, Иницијатива о одбрамбеним могућностима и лекције из рата на Косову и Метохији присилили су мађарске политичаре и војно руководство да 1999. године иницирају стратегијски преглед и покушају да примене радикално нов приступ упорном проблему реструктурирања одбране.

Инвестициони приоритети за стратегијски преглед 1999. године



У стратегијском прегледу садржани су следећи генерални задаци и циљеви:

- реструктурирати Министарство одбране и мађарске одбрамбене снаге тако да се обезбеде веће војне могућности и задрже само основне организације за командовање и управљање, подршку и услуге и основне позадинске организације;

- смањити укупна овлашћења Министарства одбране у вези с активним „обученим људством“ на око 45.000 припадника, и војних и цивилних лица, укључујући елементе Министарства и мађарских одбрамбених снага, и ограничити захтеве у вези с мобилизацијом људства;

- укинути јединице које немају суштинску важност и застареле потенцијале, и тежити ка све професионалнијим али мањим снагама и препоручивати такве тенденције и за војне обвезнике;

- преквалификовати, где је могуће, битне логистичке елементе и службе да се саме обезбеђују на тржишној или на државно-власничкој основи;

– смањити позадинске структуре и јачати тактичке јединице. Задржати у структури снага само јединице које ће сигурно бити потребне у будућности и које ће имати већу активну компоненту;

– ослободити се целокупне сувишне опреме и објеката који нису потребни за реструктуриране снаге;

– преусмерити људство у борбене јединице и модернизовати организације проверено значајних и задржаних снага. Саставити јединице зависно од будуће модернизације технике и обуке, и остварења тактичке и оперативне компатибилности са савезничким државама;

– реструктурирати и прерасподелити борбене снаге и затворити бројне гарнизоне који нису неопходни да би се оствариле буџетске и персоналне уштеде и установиле, модернизовале и обучиле ефективне и отпорне борбене снаге према националним потребама и међународним обавезама, нарочито према НАТО-у.

Реорганизација и затварање гарнизона требало би да се спроведу и у логистичким јединицама и позадинским организацијама;

– установити борбене снаге у ограниченом броју већих гарнизона. При томе се треба концентрисати на стратегијску ситуацију, потребе у људству, помоћну инфраструктуру и подршку породицама. Отпорност и готовост борбених јединица имају посебан значај и први су војни приоритети Владе.

За постизање изложених циљева установљена је концепција стратегијског инвестирања ради најефикаснијег коришћења остварених уштеда (од затварања гарнизона, функционалних смањења, смањења снага, преквалификације итд.) и додатне буџетске надлежности. Планирано је да се реорганизација обави у три фазе, у којима би се ресурси усмерили према следећим приоритетима:

– Фаза 1: поново успоставити и изградити снаге, и остварити довољан квалитет живота за припаднике и њихове породице.

– Фаза 2: преопремити и обучити снаге, и развити јединице до нивоа готовости за борбене операције.

– Фаза 3: обезбеђивати и модернизовати снаге – увести нове технологије и модерне системе којима ће се повећати борбена моћ јединица.

Табела 3

*Пројектоване промене нивоа попуњености људством*

Тип јединице	Нивои попуње људством 1999 (чињенично стање)	Нивои попуње људством 2010 (план)
Копнена војска	22%	63%
Борбене јединице КоВ	30%	77%
Ратно ваздухопловство	47%	91%
Укупно (мађарске одбрамбене снаге)	30%	52%

Примена таквог концепцијски новог приступа подразумевала је неке захтеве у погледу управљања који су, барем на самом почетку процеса, били умногоме нови за мађарску војску и у супротности с неким традицијама и добро утврђеним бирократским позицијама и процедурама. Постојала је апсолутна потреба да се развије и одржи главни план модернизације снага, који треба да се ажурира сваке године, уз бележење и праћење свих разноврсних и интегрисаних иницијатива потребних за планирану модернизацију целокупних снага. Уштеде остварене разним иницијативама требало је пажљиво документовати да би се осигурала прецизна поновна употреба свих расположивих ресурса за суштински важне и временски распоређене приоритете модернизације снага. Такође, постојала је снажна потреба да се убрза сазревање система за планирање одбране да би се осигурала могућност детаљног сагледавања свих потреба у ресурсима, коришћења ресурса и одговорности за постигнуте резултате.

---

### ***Посебне карактеристике садашњег „стратегијског прегледа“***

---

Резолуција Владе из 1999. године којом се иницира стратегијски преглед имала је посебан карактер због тога што је прва изашла из оквира и прекинула деценију дуге обичаје и окове лажи између политичког и војног руководства о стварној ситуацији и могућностима мађарских оружаних снага. Њиме је требало да се унесу филозофске промене у функционисање војске, а последица би била дугорочна квалитативна побољшања. Главни циљ стратегијског прегледа било је радикално побољшање мирнодопских могућности за брзо реаговање.

Но, и тај нови покушај реформе био је од самог почетка оптерећен бројним унутрашњим контрадикторностима, од којих се неке нису могле избећи. Прво, поред већег буџета за одбрану, он умногоме зависи и од добијања унутрашњих ресурса на основу смањења броја припадника и затварања база. Међутим, мађарској војсци још недостаје одговарајући систем за управљање финансијским ресурсима неопходан за утврђивање таквих уштеда, а у реформским активностима стварање таквог система још није ни наведено међу примарним циљевима. Друго, одгађање модернизације опреме за трећу фазу реформе – иако је то логично према приступу оријентисаном на управљање ресурсима – створило је чудан парадокс у вези с могућностима. Уместо да добије „малу али модерну“, углавном професионалну војску, Мађарска ће морати да живи са контрадикторном реалношћу „малих али застарелих“ снага, које још носе већину карактеристика масивне армије (сем величине).

Реформа 1999. године била је посебна и по томе што су, барем је тако изгледало на почетку, њени финансијски услови били бољи него у било којем претходном покушају. Позитиван старт, међутим, брзо је осујећен напорима Министарства финансија, што је био јасан знак да је највише политичко руководство губило поверење у успех реформе убрзо након њеног почетка. Спорост других процеса, нарочито смањења броја припадника, још више је сузила финансијски терен, јер су трошкови повезани са отпуштањем особља померени за 12–18 месеци, што је одгађала расположивост додатних финансијских средстава остварених смањењем. Као што се и очекивало, затварање база такође се показало као тврд орах, јер је број база и гарнизона првобитно планираних за затварање (интересантно је да су смештени у изборним областима кључних политичара у власти) – морао да остане отворен и, понегде, чак и повећан. Будући да је релативно брза расположивост додатних ресурса, као резултат смањења и затварања база, била један од концепцијских и финансијских камена темељаца стратегијског прегледа, таква ситуација је знатно допринела очигледном етагнирању реформе.

Стратегијски преглед из 1999, био је посебан и са становишта масовног коришћења савета споља. Министарство одбране је првобитно склопило уговор са *American CUBIC Applications Inc.* да се истражи област људских ресурса, али је њихова активност постепено прерасла у целокупан преглед функционисања и могућности мађарске војске и развој свеобухватне концепције реформе одбране. У основи, *CUBIC* обавио је преглед исте ситуације, чињеница и података као и аутори претходних реформских подухвата, а ипак је дошао до радикално нових закључака и понудио варијанте које су се показале разумљивим и решивим не само – а можда чак ни првенствено – за војно него и за политичко руководство. Многи су веровали да главни разлог у основи нових приступа није другачија професионална позадина, интелектуални систем упоређивања и визија иностраних саветника, него првенствено чињеница да они немају никакав професионални ни институционални интерес, нити везаност да би задржали застареле структуре и процедуре. Како је *CUBIC* – барем у почетку – имао јаку подршку виших нивоа војног и цивилног руководства, отворено критиковање њихових концепција и предлога – понекад заиста радикалних, али већином коректних и разумних – није било „политички коректно“. Зато су противници радикалних и значајних промена развили аргументе да се америчке идеје – мада концепцијски изванредне – једноставно не могу реализовати у веома специфичним мађарским законским, друштвеним и војним условима и покушали су да их разводне до таквог степена да немају никаквог дејства. У ствари, ситуација је била – или је требало да буде – управо супротна, јер се предлозима

углавном циљало баш на те специјалне услове, за које је доказано да су највећа препрека на путу значајне реорганизације одбране.

Још једна карактеристика стратегијског прегледа из 1999. са озбиљним последицама била је неефикасност унутрашњих комуникација. Већ разочаран, песимистичан и скептичан официрски кадар, нарочито на нижим нивоима командне структуре, није усвојио концепцију и циљеве реформе. Министарство одбране и војно руководство нису успели ни да убеду различите интересне групе и синдикате да иступе и подрже реформу у јавности.

---

### ***Изазови приступања и чланства у Северноатлантски савез***

---

Пре него што пређемо на неке генералне особине и тешкоће које су карактерисале реформу одбране у Мађарској током деведесетих година 20. века, треба се осврнути на посебан значај који је имало приступање НАТО-у у спровођењу, и понекад ометању, реорганизације и модернизације домена одбране.

Жеља за приступањем НАТО-у била је најјачи мотив политичког руководства земље у реформи одбране, много јачи од свих унутрашњих мотива укорењених у привидној или стварној кризној ситуацији оружаних снага. Сви неоспорни и понекад спектакуларни успеси војске – учешће у „Партнерству за мир“, вежбе, учинак одабраних „темељних“ јединица – били су усредсређени на најважнији политички циљ – приступање том савезу.

У ширењу НАТО-а 1997. године захтеви које је војска требало да задовољи да би земља била позвана у Савез били су стриктно одвојени од захтева за стварно чланство. Позив током 1997. године углавном је зависио од политичких чинилаца, с тим што су војни захтеви били усредсређени на постојање правне и институционалне основе цивилне контроле, активно учешће у „Партнерству за мир“, учешће у мисији НАТО-а у Босни и јаку и очигледну политичку одлучност за ступање на пут реформе одбране. Баш у тим областима Мађарска и њена војска показале су велики учинак.

Но, ипак, знаци упозорења, испод углађене површине, појавили су се већ 1997. године. Припремање, обучавање и опремање контингената чији је учинак апсолутно уверљив и првокласан у међународним мировним мисијама – поготово у мисији *IFOR/SFOR* – кошта од осам до десет пута више од функционисања било које друге јединице. Па ипак, ти трошкови су начињени на рачун пројеката планирања модернизације и развоја. Због регрутовања састава тих контингената и обезбеђивања њиховог функционисања напрегле су се могућности мађарске војске од 60.000 припадника до саме границе, мада је укупан број припадника тих контингената био мањи од 500 људи. Та ситуаци-

ја је наговестила закључак да мађарској војсци недостају неопходни потенцијали за задатке који ће највероватније обављати НАТО у скорој будућности.

Чудно је да су се жеља и захтеви за приступање НАТО-у често показивали као чинилац који је компликовао реформу одбране. За већину одлучујућих структурних и филозофских проблема једноставно није било „натовског решења“, јер су ти проблеми током постојања Савеза традиционално били у надлежности појединачних држава. Стога није чудно да се избалансирано, добро структуриран, ефикасан и функционалан модел у оквиру војске показао као недостижни св. Грал.

Поред тога, с обзиром на мучно ограничење средстава, Мађарска није могла да решава све проблеме истовремено и морала је да одреди приоритете, чак и за најкритичније потребе за интероперативност с НАТО-ом и реформу одбране. Концепцијски проблем је то што је мађарској војсци очајно потребна општа консолидација, али се потребе за такву консолидацију не поклапају увек са захтевима интероперативности с НАТО-ом и Иницијативом за одбрамбене могућности. У ствари, понекад је тешко међу њима наћи било шта заједничко. Можда највише запањује и изненађује феномен да задовољавање обавеза према НАТО-у и ступање на пут истински значајне реформе одбране чешће изазивају скуп конкурентних захтева, уместо да се природно обједине у оквире међусобног јачања.

За консолидовање одбране основна је потреба да се реформулише филозофија одбране. Без такве консолидације Мађарска би се, за само неколико година, нашла у ситуацији да се војска функционално дезинтегрише. Наиме, потребно је да се масивне армијске структуре, припремане да се боре у трећем светском рату, трансформишу у целине засноване на могућностима флексибилне борбене готовости и способне за реаговање. Како је за такву промену неопходна трансформација целокупне интелектуалне и концепцијске основе организационе културе са јаком хијерархијом, очигледно је болнија и тежа од сваког претходног покушаја смањења и реформе. Уосталом, није реч само о промени, него о изградњи нове војске.

---

### ***Најзначајније замке реформе одбране***

---

У даљем тексту наведени су елементи и разматрања који су се показали као мање или више значајни чиниоци који су ометали спровођење реформе. Мада је током деведесетих година њихов интензитет варирао, већина се, у једној или другој форми, појавила од средине деценије. Такође, иако се наведени примери односе на Мађарску, већина тих чинилаца имала је значајну улогу у региону као целини

и могу се генерално сматрати карактеристичним за Централну и Источну Европу.

## Недостатак политичког интереса и подршке

Након интензивног развоја снага шездесетих година 20. века у Мађарској је дошло до стагнације током седамдесетих и великог пада током осамдесетих година. Сасвим разумљиво, политичко тежиште деведесетих година било је на ургентнијим проблемима друштвеног и економског преструктурирања, а не на реформи одбране. Исто тако, пошто се реформа одбране по дефиницији протеже кроз више циклуса власти, с тим што се тешкоће јављају на почетку, а политичке дивиденде долазе тек касније, ако их уопште има, политичка елита није била посебно заинтересована да се упусти у пратећи политички ризик. Тако је готово три деценије сфера одбране уживала користи и терет политичког занемаривања. Поред тога, карактеристика последње деценије био је развој политичке и војне празне приче „двоструког значења“ – изјаве и обећања на обе стране били су у оштром контрасту са стварним намерама, делима, развојем догађаја и могућностима.

Најочигледнији доказ недостатка политичког интересовања може се наћи у финансијској сфери одбране. Мировна дивиденда је, наравно, била логично и оправдано очекивање мађарског друштва и владе, које су се смењивале једна за другом, нису имале проблема када су морале да смање војне расходе ради других приоритета друштвеног и економског преструктурирања. Тако су финансирање и могућност обезбеђивања постали централни проблеми наредних реформских иницијатива. Међутим, војно руководство се увек залагало за оружане снаге које су се показале финансијски неодрживим, а политичко руководство се никад није обавезало да издвоји већа финансијска средства, која су била апсолутно неопходна за пробијање старих баријера и реорганизацију војске. Више од десет година руководећи кадар МО истовремено је проглашавао кризу и очување основних функционалних могућности. Међутим, никад није постављено питање контрадикторности таквих одлука јер је било немогуће одржавати основне функционалне могућности током десет година дубоке кризе.

Не би, стога, требало да изненађује што политичка елита у Мађарској још није вољна да војску сматра поузданим инструментом националне моћи који би могао, и требало, да се активно користи за промовисање и постизање одговарајућих циљева безбедносне стратегије земље. Недостатак разумевања потенцијалне улоге војске још је упечатљивији у односу на чињеницу да је војска, кад год је стварно

коришћена да подржи циљеве националне безбедности, ostvarila dugorodne, trajne i spektakularne uspehe (dug spisak primera protježe se od projekata hiperaktivne mađarsko-rumunske vojne saradnje i izgradnje poverenja sredinom devedesetih, preko, ponekad, naizgled preopterećujuće aktivnosti u vežbama „Партнерства за мир“, до учешћа мађарских јединица у операцијама подршке миру). Парадоксално је што војска, кад год је извуку из свакодневног мирнодопског режима, прихвати изазов, покаже резултате и постигне међународно признање. Али, када јој главна функција постане властита реорганизација, редовно не успева и добија критике не само у Мађарској него и из иностранства.

Још један знак недостатка политичког интереса је и то што се показало да десет година није било довољно за стварање ефикасног и функционалног система координације међу агенцијама у вези с питањима безбедности и одбране. Све у свему, политичка елита још није у потпуности схватила да учинак у области реорганизовања одбране и, поготову, учинак војске у НАТО-у директно утичу на међународни кредибилитет земље.

---

## Цивилно-војни односи

---

Основни законски и институционални оквир цивилне контроле војске брзо је установљен у Мађарској након политичких промена 1990. године и створен је један од најстриктнијих режима како у погледу парламентарног надзора, тако и у погледу регулисања војних активности. Мађарска је 1995. године чак позвала једну британску радну групу да процени процедуре цивилне контроле. Мада је група дала неке препоруке, целокупан утисак и мишљење били су сасвим задовољавајући.

У Мађарској су цивилно-војни односи током деvedесетих година 20. века ипак често постајали непријатни, како у оквиру сфере одбране, тако и између војне и политичке елите. У политичкој елити најзначајније и потенцијално најозбиљније питање односило се на чињеницу да је целокупна концепција одбране земље – мобилизација великих размера у случају напада споља – изграђена на претпоставкама и условима које је било потпуно немогуће испунити.

Цивилно-војни односи у сфери одбране могли би се углавном описати као тобогански воз у забавном парку, али генерална тенденција упоредног постојања цивилне политичке стране и војног руководства имала је више конкурентски него кооперативни карактер. Број професионално способних цивила у МО увек је био ограничен и није било свесног настојања да се повећа њихов број и утицај. (Претходна социјално-либерална и садашња конзервативна влада показале су изванредну сличност у попуњавању највиших извршних функција у

МО активним или пензионисаним генералима. Број официра на вишим положајима у МО у периоду 1994–2001. године био је дупло већи од броја цивила. Ако се узму у обзир и извршни положаји на нижим нивоима, ситуација постаје још гора...) Уз неколико изузетака, МО остало је у основи војно министарство у којем су официри МО и официри Генералштаба – који носе потпуно исту униформу – међусобно водили огорчене борбе за престиж у вези с питањима као што су: буџетска контрола, правац процеса реорганизације и интеграција те две организације.

Мали број цивила у МО можда је олакшао проблеме политичарима и генералима у свакодневном животу – цивили су знали да постављају непријатна питања и инсистирају на кохерентној стратегијској визији, али та је стратегија била потпуно контрапродуктивна и вероватно је много допринела невољама МО у међуагенцијским процесима. Министарство одбране једноставно је говорило другачијим језиком од цивилних министарстава и било је у знатно лошијој позицији при конкурисању за политичку пажњу или ретке буџетске ресурсе. Будући да су на главним положајима углавном официри, МО није могло да се адаптира на радикално измењено вањско окружење бирократске власти.

---

## Недостатак стратегијске визије и националне војне стратегије

---

Готово једанаест година након политичких промена Мађарска још није израдила кохерентну националну војну стратегију. Разлози за то су вишеструки, понекад чак разумљиви и прихватљиви, али су последице озбиљне.

Недостатак дугорочне стратегијске визије довео је до усредсређивања на садашњост, уместо на будућност, до опседнутости хитним, уместо важним. Руководства МО, једно за другим, очигледно не могу да избегну одговорност за такву ситуацију, али има кривице и на другој страни. Основа сваке здраве националне војске требало би да буде дугорочна стратегија националне безбедности, али ни такав документ још није објављен. Парламент Мађарске донео је резолуцију о основним начелима безбедносне и одбрамбене политике земље, и та резолуција је ажурирана након приступања Мађарске Северноатлантском савезу. Међутим, њоме се, ипак, не обезбеђују адекватне и детаљне стратегијске смернице за планирање одбране, задатке снага и могућности у вези с тим, или филозофија функционисања.

Безбедносно окружење Мађарске деведесетих година било је тешко оптерећено нестабилношћу, а већина оружаних сукоба који су се дешавали након распада СФР Југославије вођени су на 200 км од мађарске границе. (У ствари, за време рата између Срба и Хрвата неке

јединице и ваздухоплови стварно су повредили мађарску територију, односно ваздушни простор.) Мада се због нестабилности и оружаних сукоба оправдано свакодневна пажња политичког и војног руководства усредредила на краткорочне проблеме, од самог почетка је било јасно да најгори сценарио за Мађарску није директан напад на земљу, него ненамерно и ограничено преливање војних активности на територију Мађарске. Ипак, та ситуација је послужила као добар изговор за одлагање радикалних промена и реформи у војсци.

Недостатак дугорочне визије такође је присилио политичко и војно руководство да раде на *ad hoc* основи при решавању узастопних унутрашњих криза војске. Ниједна реформа одбране није започета израдом националне војне стратегије, а у свима је тврђено да, иако су начелно пожељне, нема времена за подухват за који је потребно много времена када кризе треба решавати краткорочно да би се избегао финансијски слом. Због тога су захтеви за бављењем финансијским кризама и избегавањем финансијског слома често све више гурали војску ка смањењу могућности, па су се појавиле озбиљне сумње у њену стварну способност да обавља било своју примарну уставну функцију – одбрану територије, било највероватнији задатак у НАТО-у – управљање кризом изван своје територије.

---

## Буџетска ситуација

---

Буџетска ограничења и рестрикције били су главна тема деведесетих година 20. века. Као што је поменуто, тзв. мировне дивиденде у Мађарској су интензивно експлоатисане. Мада управљање ресурсима може да буде, требало би и биће, тешко критиковано, чињеница је да још увек износ буџета није довољан мађарским оружаним снагама да покрију ни функцију одбране домовине, ни међународне функције – колективну одбрану, управљање кризом итд. Све док се део БДП за буџет одбране не повећа, идеја о ефикасној, малој али јакој војсци остаће у Мађарској недостижан сан. Интересантно је да су недавна испитивања јавног мњења показала тенденције потпуно супротне од омиљене линије политичара који су се противили сваком даљем повећању војног буџета указивањем на недостатак политичке подршке.

Коришћење тренутно расположивих ресурса далеко је од ефикасног. Покушаји да се копирају неке савремене праксе, као што је снабдевање из извора изван војске, имали су супротан ефекат и направљени су већи трошкови него према првобитном решењу. Ефикасна контрола не постоји, након дугогодишњег инвестирања свеобухватна информациона технологија и база података за управљање финансијама и ресурсима уопште се не назире на хоризонту, а свеобухватни независан преглед праксе управљања финансијама стално је одбијан под изговором да је сфера одбране апсолутно „посебна“.

Година	Номинална вредност (млрд. форинти)	Стварна вредност (млрд. форинти)	Сразмера БДП (%)
1989.	47,8	47,8	2,79
1990.	46,2	40,9	2,52
1992.	61,2	28,8	2,08
1994.	97,9	21,8	1,83
1996.	85,9	17,4	1,26
1998.	122,5	18,7	1,24
2000.	184,0	26,9	1,51
2001.	230,0	–	1,61

У тој ситуацији највиши извршни органи система за управљање финансијама добили су моћ без преседана у свакодневном животу оружаних снага, али и у вези с дугорочнијим питањима. Уместо да воде улогу имају политички циљеви и војне потребе, у планирању су доминантни финансијски ресурси и приоритети које одређује сектор за управљање финансијама. Поред мале грешке у концепцији да „решити проблем“, таква ситуација ствара и прилично суморне прилике за сваку реформу одбране чији успех веома много зависи од способности да се утврде и прате унутрашње уштеде и ресурси. Упркос десетогодишњим сталним и, углавном, искреним настојањима да се развије аутентичан систем или прилагоди неки страни модел – било је много петљања са *PPBS* – сфера одбране Мађарске још мора да функционише без система планирања одбране који би, чак, могао скоро да задовољи вишеструке захтеве по томе што:

- руководи се политиком;
- полази од војних захтева;
- обраћа пажњу на ресурсе;
- компатибилан је с НАТО-ом;
- компатибилан је с промењеним спољним окружењем, како у смислу праксе управљања, тако и у сфери пословања;
- довољно је транспарентан да веже буџет за стварне задатке;
- омогућава јаку контролну функцију у готово реалном времену;
- обезбеђује варијанте за доношење одлука онима који имају политичку одговорност за функционисање домена одбране.

## Управљање људским ресурсима

На пољу управљања људским ресурсима све сукцесивне реформе одбране биле су усмерене на изванредно важне проблеме професионализације, бројан официрски кадар оптерећен високим чиновима, слабу могућност војске да задржи кадар и на застареле процедуре управљања саставом. До сада још није дошло до неког спектакуларног остварења на тим пољима.

Упркос многим политичким изјавама, мере за остварење веће професионализације мађарске војске показале су се као прилично контроверзне. Континуиран и у многоме радикалан пад укупног броја војних обвезника и смањење дужине војног рока нису били у равнотежи са повећањем стварног броја војника по уговору. Док је број места за војнике са средњорочним уговором – три-четири године – повећан у формацијским таблицама различитих јединица, недостатак функционалног система регрутације довео је до тога да та места остају непопуњена већи део времена (тренутно је упражњено око 50 одсто места војника по уговору). Штавише, због малих плата, лоших услова рада и лабавих законских услова који омогућавају лако прекидање уговора, просечно трајање рока служења војника по уговору било је знатно краће од предвиђеног минимума од три године.

Табела 5

*Тенденције одобрених лимита људства у различитим категоријама чинова (може се запазити да су стварни бројеви обично били нижи од одобрених)*

Година	Официри	Подофицири	Војни обвезници
1989.	17.800	12.700	91.900
1990.	17.300	12.700	81.000
1992.	14.400	8.950	51.100
1994.	16.320	10.680	47.340
1996.	14.360	9.710	37.960
1998.	11.450	10.600	26.580
2000.	11.350	11.000	20.500
2001.	8.400	10.460	13.260

Табела 6

*Одобрени и стварни број војника по уговору (у мађарској терминологији војник по уговору јесте војник на рочној служби са уговором на три до пет година)*

	Одобрена места	Попуњена места	%	Упражњено
Коннена војска	4.327	2.060	47,6	2.267
Логистика	473	321	67,9	152
Команда Вудимпешта	21	24	114,3	0
Мобилизациона команда	265	132	49,8	133
Ратно ваздухопловство	1.226	747	60,9	479
Укупно	6.312	3.284	52,00	3.031

Ситуација није много боља ни унутар официрског кадра. Смањење нису пратили одговарајући програми и пакети задржавања састава, па су целе старосне групе – поготову млађи официри с тржишно актуелним професионалним способностима – напустиле војну службу, видевши боље прилике за финансијско и морално спасење у гра-

ђанству. Истовремено, број официрских места, нарочито потпуковника, у оквиру формацијских таблица остао је сувише велики и стварали су кретање на горе у структури чиновова. До 1999. године мађарске оружане снаге имале су више потпуковника него поручника. Стратегијски преглед из 1999. године барем је био покушај да се реши тај проблем, али број официрских места – тренутно 8.400 – још је био сувише велики и указивао је на то да ће се исти проблем поново јавити.

Остајање у војсци је проблем у целокупној структури чиновова. Задржавање војника по уговору, поручника и подофицира ометало је непостојање јасне одговорности за задржавање. Уговори су били – а и сада су – слабо формулисани, што војницима омогућава „лак излаз“. Законом је, такође, дозвољено поручницима да избегавају службу. Не постоје „помоћни“ финансијски подстицаји да би се охрабривало остајање у војсци. Узнемиреност је и даље велика, што доводи до смањења готовости јединица и продужавања циклуса: губитак, регрут, обука, губитак, регрут итд.

Управљање људством трпи због недостатка интегрисаног система за управљање саставом и недостатка јасне дефиниције задатака и одговорности између МО и Генералштаба, укључујући координацију процеса између њих. Због сталног реорганизовања и промена формацијских таблица постало је готово немогуће одређивање војно-цивилних потреба по чиновима, видовима и родовима. Настојањима усмереним на стварање система централизоване провере учинка, унапређења и распоређивања постигнут је знатан напредак, али је још далеко од свеобухватне примене за официре и подофицире.

---

### ***Резиме и закључци***

---

Пре доношења општих закључака, који би били корисни за реформе у другим земљама региона, мора се још једном нагласити да главни циљ ове студије није било стварање уравнотежене и политички коректне слике реформе одбране у Мађарској током деведесетих, него утврђивање грешака, погрешних концепција, изазова и замки са којима Мађарска мора да се суочи током целокупног процеса. Циљ није да се Мађарској упуту критика, већ да се помогне другим земљама у процесима реформе навођењем упозорења и на „оно што не треба радити“. Такође, не треба заборавити да, упркос свим тешкоћама нико није исказао велику сумњу у то да мађарска војска задовољава критеријуме да буде позвана у НАТО 1997. године. Што је најважније, када се посматра стваран учинак и кад се требало показати на делу – у Босни и на Косову – мађарске оружане снаге достојно су одговориле изазову и дале знатан војни допринос заједничким напорима.

Након свега што је речено, следе закључци изведени из процеса реформе Мађарске.

1. Да би реформа одбране била успешна, обавезан је политички консензус не само око основних принципа него и око важнијих детаља. Репорме одбране по дефиницији трају дуже од циклуса промена влада и најсигурнији метод да се изгуби свака могућност за успех јесте почињање из почетка сваки пут када преузме дужност нова влада.

2. Да би претходни захтев био задовољен, реформама одбране морају да се обезбеде регуларни политички успеси актуелној влади. Репорма одбране сама по себи неће никада бити разлог за победу на изборима, али без пажљивог вођења могла би да допринесе да се они изгубе. Негативне тенденције и лоше вести у вези с процесом – који су, нажалост, прилично неизбежни – избиће на површину готово аутоматски. Да би се створила равнотежа и, што је најважније, да би се сачувала и одржавала константна пажња политичког руководства, планери реформе одбране морају да буду способни да идентификују политичке прилике и пажљиво планирају да би остварили добре резултате и на прави начин их саопштили јавности. Таква ситуација може да се оствари само ако се развије и пажљиво одржава јасна и узајамно разумљива комуникација између политичке и војне сфере.

3. Само заједничка настојања политичких, административних и војних актера могла би да воде ка успеху. Таква сарадња, међутим, није уопште аутоматска а већина кључних играча има контрадикторне краткорочне интересе. Тај проблем може да се превазиђе само ако се правилно дефинишу индивидуалне и институционалне одговорности, са тачним и обавезним механизмима и процедурама за сарадњу, припрему одлука, доношење одлука, имплементацију и контролу квалитета.

4. Без дугорочне стратегијске визије и стабилне националне војне стратегије нема могућности за успех. Таква визија и стратегија морају да имају најбољу могућу подршку свих политичара огромне величине у сфери одбране.

5. Квантитативне промене неће аутоматски бити и квалитативне промене. Напротив, оне ће на свим нивоима поново створити исте проблеме. „Свето тројство“ – финансирање, одрживост и модернизација – није искључиво функција бројности састава, него технике, материјалног снабдевања, опреме и обуке, који чине основу неопходну да се испуне захтеви у вези с могућностима војске.

6. Потребно је да свака реформа одбране донесе модернизацију. Очување националне традиције не би требало да значи покушај да се задрже анахрони ставови уместо тежњи ка прилагођавању најмодернијим међународним тенденцијама.

7. Мада племенито начело самосталног и професионалног војног мишљења звучи уверљиво, ниједно политичко руководство не сме да

очекује од лидера одбране у дубокој кризи да иступају радикално против властитих појединачних и институционалних интереса да би се провукли кроз револуционарне промене. Према томе, изгледа корисно да се у припреме начела и планова, као и у имплементацију реформе, споља укључе групе које немају ни појединачне ни институционалне везе са сфером одбране, која треба да се реформише.

## Решења у пракси

1. Најважнија је дисциплинована имплементација. Међутим, свакодневни притисци и краткорочне – стварне или привидне – кризе ресурса не иду у прилог таквој дисциплини. Последица тога је, изгледа, тенденција да имплементација прве фазе сваке реформе скреће са оригиналног курса, повећава дубоке структурне узроке опште кризе у војсци и чини првобитно планиране даље фазе реформе немогућим и ирелевантним. Такво краткорочно управљање кризом, у ствари, још више продубљује кризу.

2. Морају се развити кохерентни, интегрисани програми развоја, са одређеним приоритетима, и буџетски програми, а за њихову имплементацију неопходни су ресурси (време, новац, техника, руковођење). Требало би одредити људе који су одговорни и надлежни за обављање задатака. Финансирање би требало да буде такво да обезбеђује потпуну и правовремену реализацију одобрених програма. За сваки део програма, као и за укупан програм, морају се квантификовати и пратити уштеде и издаци. Будући да је реалан временски оквир за свеобухватну реформу одбране око десет година, развој објективних контролних механизма који омогућавају објективно праћење приоритета, динамику и имплементацију кључни је елемент успеха.

3. Програми морају бити усклађени с приоритетима снага. Требало би да се раде годишње, а затим да утичу на планирање буџета. Финансијска средства би требало да се додељују за највеће приоритете, али у оквиру интегрисаних програма, који имају много елемената. Сваком елементу програма морају се одобрити исти ресурси према приоритету. Буџетски захтеви и планирање програма требало би да задовоље најважније циљеве прегледа одбране.\*

\* Превод: Душанка Пивљанин.

# Реформа одбране у Румунији: процес који је у току

*Ливиу Мурешан\**

## **Планиране и предузете реформе одбране**

Од историјских промена 1989. године војни сектор у Румунији био је, у односу на остале секторе, пред највећим изазовима. Са политичког гледишта, одбрана је била у веома специфичној ситуацији. Почев од краја педесетих година, Румунија није имала совјетске саветнике у својим оружаним снагама, почетком шездесетих година престала је да шаље високе официре у Војну академију „Фрунзе“ у Москви и није учествовала у инвазији Прага 1968. године. Заступајући не само сопствене интересе већ представљајући, незванично, и незадовољство осталих земаља чланица Варшавског пакта у односу на „великог брата“, имала је посебан положај у оквиру Варшавског пакта који је био признат и на Истоку и на Западу.

Из војне перспективе, захваљујући јачању односа са западним партнерима, углавном Француском, Немачком и Великом Британијом, започети су први кораци ка окончању зависности од совјетског извора набавке. Такође, успостављени су билатерални споразуми с другим земљама, међу којима су посебан значај имале Југославија и Кина. С обзиром на то, изгледа да су румунске одбрамбене снаге након 1989. године биле боље припремљене за сарадњу са западним партнерима него друге земље кандидати за улазак у Северноатлантски савез.

Из економске перспективе, одбрамбени сектор развио је веће производне капацитете од стварних домаћих потреба, па је извоз опреме и муниције имао важну улогу у периоду криза (на пример, иранско-ирачки сукоб). Истраживање и развој војне опреме успорени су током осамдесетих година, углавном због смањивања буџета, као последице недостатка финансијских средстава, која су била усмерена ка фараонским циљевима: Дом народа (друга највећа зграда у Европи), канал Дунав–Црно море, канал Букурешт–Дунав, итд. Целокупна војна индустрија била је под утицајем ауторитарне мегаломаније диктатора. Огромна средства су коришћена за намене које се нису односиле на обуку и набавку (војне јединице употребљаване су и злоупотребљаване за пољопривреду, грађевинарство, и друго).

\*Ливиу Мурешан је извршни председник Фондације EURISC.

Социјалну перспективу треба посматрати с три аспекта. Типично за комунистички систем, социјални проблеми решавани су обезбеђењем ниских али сигурних плата, јефтиних објеката за становање, приоритета у погледу места запослења за супружнике и школа за образовање деце припадника војске. Истовремено, свако социјално питање било је блиско повезано с политичким критеријумима и програмима политичког образовања, које је за целокупни одбрамбени систем усмеравао Војни политички комитет. У вези с планирањем каријере, припадници војске били су под потпуном контролом Одељења за персоналне послове, које је било блиско повезано са огранком Комунистичке партије, задуженим за ту област.

Упркос чињеници да је један од браће Николаја Чаушескуа био на високом положају у систему одбране, може се рећи да диктатор никада није имао поверења у војску и никада није уживао потпуну подршку војних снага.

Иронија је да је стваран политички живот диктатора отпочео педесетих година, када је био млади активиста у систему одбране у чину генерала, а трагично се завршио, након четири деценије, погубљењем у војној јединици, у граду Тарговиште, 25. децембра 1989. године.

Важно је да је румунска војска одиграла посебну улогу у децембру 1989, показавши обе стране новчића. С једне стране, имала је делотворну улогу, као помагач револуције против диктаторства, а са друге стране, због односа дела румунског војног руководства и неких војних јединица током првих сати побуне, била је то прилично збуњујућа улога.

Од огромних очекивања и стварне подршке цивилног становништва и војске 1968. године, Чаушеску је „успео“ да успостави један од најбесмисленијих и најбруталнијих диктаторских режима, који је засенио барем прву деценију након 1989. године. Диктаторски систем донео је трагично наслеђе у целокупном друштву, тако да Румунија није могла да избегне болан процес трансформације свог националног система одбране.

Након кратког интермеца генерала „старе гарде“ Николаја Милитаруа, следећи на положају министра одбране – генерал Виктор Атанасие Станкулеску, покушао је да учини прве кораке ка реструктурирању одбране. Међутим, стварну реформу румунске одбране промовисао је генерал Николае Спириоу, који је дао прилично шокантну изјаву на првој пресконференцији након номинације за министра одбране, да је његова главна улога да буде последње војно лице на месту министра одбране. Тако је припремио услове да следећи министар буде цивил (април 1991).

Реформа је пројектована тако да осигура прелазак с политички оријентисане одбрамбене структуре, што је била карактеристика комунистичког времена, на неутрални система, с политичког гледишта,

под цивилном демократском контролом. То мора да се обави истовремено с модернизацијом структура, војног образовања и система обуке, при чему треба одржати сталну могућност испуњавања задатка одбране земље.

*Главни циљеви реформе одбране:*

– „деполитизација“ и стабилност војске након шока изазваног променама у децембру 1989. године;

– стварање оквира закона и норми за демократско управљање одбрамбеним системом;

– образовање политичара, чланова Парламента, цивилних лица и масовних медија ради разумевања нових проблема везаних за одбрану земље и имплементација тих знања у процесу доношења одлука, као и информисања и комуникације са цивилним друштвом;

– реорганизација командовања и управљања на стратегијском и оперативном нивоу (министарство, главни кадар копнене војске, ваздухопловства и морнарице), да би се политичке одлуке о војсци одвојиле од професионалних војних одлука, што је, предуслов за постављање првог цивила за министра одбране;

– поновно разматрање и успостављање моралних норми и симбола, и институционализација традиција одбрамбених снага у потпуној сагласности с румунском војном традицијом пре Другог светског рата и демократским вредностима западних партнера с могућношћу чланства у Северноатлантском савезу.

---

## Процес реформе

---

Реформа румунских одбрамбених структура одвијала се у неколико узастопних периода.

---

### *Од децембра 1989. до фебруара 1990. године*

---

Први период предузимања спонтаних мера отпочео је током децембарске револуције и трајао око два месеца (до фебруара 1990, када је генерал Николај Милитару разрешен дужности министра одбране). У том периоду прве демократске мере установљене су поништавањем основних ограничења диктаторског режима, али је било и много мера на емотивној и субјективној основи. У периоду од неколико недеља, донесено је много одлука, као што су: унапређење у више чинове више од 8.000 официра и постављање на водећа места пензионисаних генерала које је отпустио Чаушеску. Међутим, ти генерали су били конзервативни начином мишљења и понашања. Појавиле су се прве тензије између тзв. старе гарде или „новодошљих“ са децембарском револуцијом и остатка војске.

## *Од фебруара 1990. године до средине 1991. године*

Други период стабилизовања војске, који је окончан средином 1991, био је заснован на нацрту плана реформе коју је одобрио новоустановљени врховни савет одбране земље. Неке одлуке из тог периода касније су поништене јер је оцењено да нису биле довољно реформистичке или су биле у супротности с концепцијом савремене реформе одбрамбених снага.

## *Од средине 1991. године до средине 1993. године*

Трећи период припремних мера за систематско увођење реформи трајао је око две године, до средине 1993. године. Главна карактеристика тог периода били су нацрт планова за реформу и реструктурирање различитих области одбрамбеног система, из првог пакети нацрта закона (6) и одлуке Владе у области националне одбране, први нацрт војне доктрине и стратегија националне одбране, који су упућени компетентним стручњацима ради одобрења.

## *Од јесени 1993. до 1995. године*

Четврти период, посвећен спровођењу реформе, започет је у јесен 1993. године. У том периоду коришћен је нови правни, нормативни и структурни оквир одбрамбеног система, за који су били карактеристични визија, динамичност и ефикасност. Министар одбране Nikolae Srogoiu имао је визију и смелост да предузме многе мере које су обележиле војну реформу. Поставио је првог цивила (Liviu Muresan) на командну позицију у систему румунског министарства одбране као заменика директора школе националне одбране 1993. године. Након тог првог корака, после три месеца, поставио је новог цивила на позицију заменика министра одбране (Ioan Mircea Pascu), који је сада министар одбране и предводи садашњи период реформи и напора евроатлантске интеграције Румуније. Трећи корак у процесу именовања цивила предузет је 1994. године, када је први цивил заузео положај редовног министра одбране (Gheorghe Tinca).

## *Од 1995. године до сада*

Пети, садашњи период карактеришу поновна процена и покретање спровођења реформи у румунском одбрамбеном систему. Према најновијим проценама: 35 одсто војних доктринарних докумената (правила, упутства) у сагласности су са онима из НАТО-а; 40 одсто је у процесу израде и усагласиће се наредних година, а 25 одсто је предвиђено за будуће планове. Реформу румунског одбрамбеног система

помагали су професионални саветници, на основу програма, углавном из Америке, Велике Британије, Француске, Немачке итд. Војне власти у Румунији свесне су да је у време конференције у Прагу, 2002. године, највећа пажња била усмерена на достигнути степен реформи одбрамбених снага земаља кандидата, модернизацију оружаних снага и пожељан ниво интероперативности са снагама Северноатлантског савеза.

## Посебне мере и облик њихове примене

– Укидање комунистичких политичких структура у румунском министарству националне одбране. Политички инструктори на високим положајима морали су да се пензионишу, док су они млађи, са демократским погледима, задржани на новим местима у областима везаним за друштвене односе, односе с јавношћу итд.

– Укидање комунистичких политичких структура у одељењу државне безбедности у Министарству унутрашњих послова које је тајно припадало војној контраобавештајној служби.

– Успостављање нових обавештајних структура у Министарству одбране.

– Пензионисање генерала и високих официра који су завршили студије пре 1962. године у Совјетском Савезу.

– Распуштање групе официра дисидената (*CADA – Comitete de Actiune pentru Democratizarea Armatei*) који су у име демократизације војске одбацили основне принципе и вредности војних система и умањили значај функције командовања и управљања.

– Формирање интерних дисциплинских комисија за оцену улоге сваког припадника војске у догађајима из децембра 1989. ради „чишћења“ одбрамбене структуре од сваког недисциплинованог чина и могућих предрасуда услед поштовања наређења.

– Промена војног поздрава, делова униформи и назива институција.

– Поновно увођење религијске службе у војску, уз потпуно поштовање слободе вероисповести и основних људских права.

– Слање румунских официра и подофицира на војно школовање, обуку и курсеве у западним земљама засноване на програмима помоћи (програми *USA&IMET* и *MIL-to-MIL*; Француска: *Saint Cyr Academy* и *Ecole Nationale d'Administration*; универзитети, школе и центри за војне и политичке војне студије у Великој Британији, Италији, Немачкој и Канади).

– Финансирање Колеца националне одбране у Букурешту (децембар 1991), прве институције за постдипломске студије у Централној и Источној Европи за обуку политичке елите, чланова Парламента, владиних службеника, војних лица високих чиновца, запослених у масовне медије итд., укључујући и студенте националне безбедности (румунске и стране – из САД, Француске, Мађарске, итд.).

– Спровођење чврстог и транспарентног система за управљање кадром.

– Развој програма преквалификације.

– Примена заједничког система планирања.

– Примена програма оперативног центра за суверенитет ваздушног простора (*Air Sovereignty Operations Center – ASOC*)

– Примена чврстог система буџетског програмирања и оцене.

– Примена смањења стратегијског наоружања (*Strategic Arms Reduction – STAR*).

– Учешће у вежбама „Партнерства за мир“ и операцијама које предводи Северноатлантски савез.

– Усавршавање знања енглеског језика.

– Развој обуке за подофицире.

– Реорганизација снага.

– Осигурање компатибилности са снагама Северноатлантског савеза.

– Развој концепције опремања.

– Развој доследне стратегије донација.

За интеграцију у НАТО Румунија ће следећих пет година издвајати два одсто свог бруто националног дохотка, што износи милијарду долара годишње.

### Садашња ситуација у вези с реформом

– Одређивање и покретање програма за испуњење основних захтева за интеграцију са Северноатлантским савезом. Руководству Министарства националне одбране помаже седам страних саветника из земаља НАТО-а и тим из америчке компаније „Cubic“.

– Унапређење односа између војног и цивилног друштва: транспарентност, демократска контрола, поверење у институцију војске као целину, подршка румунског народа својој војсци и интеграцији са Северноатлантским савезом.

– Реорганизација Генералштаба војске у шест управа (J1 до J6).

– Суштинско смањење људства и опреме, под потпуном контролом, према домаћим и међународним споразумима.

– Реорганизација руковођења и командовања оружаним снагама.

– Поновна израда нацрта организације снага у миру и рату – 112.000 војних лица за време мира у односу на 280.000 војних лица у 1995. години. За време рата – 230.000 лица у односу на 800.000 у 1995. години.

– Процес реорганизације војних јединица и према моделу НАТО-а који се спроводи према категоријама структура у Северноатлантском савезу.

– Установљен је национални систем планирања одбране.

– Успостављена је концепција мобилизације јединица у време рата – место, улога, задатак и приправност.

– Усвојени су: пакет доктрина (КоВ, ваздухопловство, морнарица) и доктрина мултинационалних операција, а у припреми су закони и упутства за борбу који треба да буду компатибилни с нормама и стандардима Северноатлантског савеза.

– Нова обука војске одговара стандардима НАТО-а у великим јединицама и јединицама спремним за задатке мировних операција (*Peace Support Operation – PSO*), а у будућности за задатке према чл. 5.

– Почев од августа 2001, војни кадар ће бити постављан према стручности, чину и функцији.

– Успостављено је шест центара за стране језике за студирање енглеског језика (у Букурешту, Констанци, Бобоку, Брашову, Сибиу и Плоештију).

– Сваке године 50 румунских војних лица похађа курсеве у земљама чланицама НАТО-а и још 120 прође курсеве обуке Северноатлантског савеза.

---

### ***Изазови, проблеми, успех***

---

Након децембра 1989, реактивирање генерала „старе гарде“ на нивоу Министарства одбране унело је много забуне. Да би се „почиштило двориште“ била је потребна јака реакција одбацивања од стране целокупног војног тела. Ново политичко руководство било је умногоме неспособно да разуме сложеност и захтеве војних структура за реформу.

Запажени су неки дисконтинуитети у тренутку трансфера моћи између последњег војног и првог цивилног министра одбране.

Накратко, дошло је до забуне због недостатка искуства новог руководства у Министарству одбране, па су високи војни стручњаци замењени повећаним бројем високообразованих цивила, али без или са малим искуством у вези с пословима одбране.

Требало је неко време да се открије фина хемија цивилно-војних односа, углавном уз страну обуку и помоћ.

Не сме се заборавити да је од самог почетка свака намера везана за реформе била под утицајем криза у окружењу. Истовремено признат је допринос Румуније мировним мисијама у региону и подршка кампањи НАТО-а на Косову и Метохији.

Као резултат политичких одлука да се подржи ембарго демократских земаља, Румунија је регистровала губитке до износа од три

милијарде америчких долара током ирачког ембарга, седам милијарди америчких долара током југословенског ембарга и милијарду америчких долара због косовског ембарга. Дакле, у последњој деценији Румунија је имала 11 милијарди долара губитка, док је целокупно страно директно улагање износило око седам милијарди долара.

Конвенција из 1990. године о смањењу конвенционалних снага Конференције о безбедности и сарадњи у Европи (*Conference on Security and Cooperation in Europe – CSCE*), одржане у Бечу, унела је много конфузије због чињенице да је румунска војска потцењена у поређењу с бугарском и мађарском војском.

Недостатак политичке воље и лоша економска ситуација били су стварни изазови за реформу коју је већ започело цивилно-војно руководство.

Никада се није сматрало да су на почетку румунске војне власти постављале нереалне рокове јер нису имале буџетске ресурсе за предложене циљеве.

Мора се нагласити да одлука да се Румунија не укључи у први круг проширења на Мадридском самиту, 1997. године, није била разлог за успоравање, већ, напротив, за убрзање реформи њених оружаних снага.

У румунској историји одбране стабилност на нивоу руководства више се уочавала него у земљама у њеном суседству. Допринос Румуније стабилности у региону био је и резултат успешног, мада спорог и болног, процеса реформи њених оружаних снага. Такође, важан чинилац у суочавању с тешкоћама везаним за реформу била је политичка неутралност румунске војске.

Понекад конфузно политичко руководство Министарства одбране и, у извесним тренуцима, крхка политичка равнотежа нису много утицали на унутрашњи процес реформе. Замена министара одбране – због тога што су њихове странке напуштале владајуће коалиције, или чињеница да Министарство одбране представљају два човека из две различите странке (Victor Băbuș, министар одбране из Демократске странке, и Константин Дуду Јонеску, заменик министра из Народне сељачке странке), као и промене начелника Генералштаба, уопште нису утицали на процес реформе или посвећивање интеграцији са Северноатлантским савезом.

Један од проблема спровођења реформе била је, понекад, неоговарајућа употреба људских ресурса. На пример, од 60 полазника који су завршили курсеве у Монтреју (САД) и специјализовали се за управљање војним ресурсима, ниједан није био укључен у активности везане за интегрисано планирање одбране и управљање ресурсима.

Постоји и одређени недостатак транспарентности у процесу војне реформе. Напредак који је остварен у погледу транспарентности реформских мера тиче се међународног нивоа, док ниво унутрашњих

реформских мера још увек карактерише незадовољавајући степен транспарентности.

У тим околностима, официри на високим положајима не знају како да усмере своје подређене у погледу будућег уклапања њихових јединица у организационе структуре и задатке које ће морати да обављају. Много података у вези с тим може се наћи на Интернету, али је он доступан малом броју јединица.

Једна од непосредних последица такве ситуације јесте чињеница да су многи међу војним лицима под сталним стресом због недостатка информација о будућем развоју и професионалом статусу, односно због неизвесности да ли ће и како моћи да издржавају своје породице. Уз то, немају средства неопходна ни за људство, ни за обуку.

---

### *Извучене поуке*

---

Реформа одбране односи се како на војне, тако и на невојне институције, као и на војно и цивилно особље. Али, односи се и на комисије за одбрану у Парламенту, цивилне истраживачке институције, НВО и масовне медије као део одбрамбене заједнице земље.

Успех реформе војске повезан је и са успехом реструктурирања и приватизације домаће војне индустрије.

Између осталог, војна обавештајна служба треба да се ослободи остатака из периода „хладног рата“ и постане важно оруђе евроатлантске интеграције земље.

Неке од значајних могућности за интеграцију јесу мреже помоћу којих могу да се умножавају реформски напори: мрежа војних академија и војних колеџа, мрежа војне штампе, мрежа питомачких курсева за међународну безбедност, као Цорџ Си Маршал, и друго.

У сваком случају, с реформом треба отпочети чим буду испуњени основни услови. Она мора да буде заснована на јасној визији и добро припремљеном плану, и да има јасне циљеве и рокове. Све политичке снаге морају да подрже процес реформе – како власт, тако и опозиција. Политичка неутралност војске је основа за успех реформи. Именовањем цивила на место министра одбране мора да се обезбеди довођење особе с јаком личношћу, кредибилитетом, неопходним познавањем питања везаних за одбрану и искуством везано за ново међународно безбедносно окружење и захтеве за процесом интеграције у Северноатлантски савез.

Ако таква особа не може одмах да се нађе, боље је започети са именовањем активног или недавно пензионисаног војног лица, с високим чином, које је потпуно посвећено процесу реформе, и има међународно искуство и кредибилитет у земљи и међународној заједници. На месту цивилног заменика министра могу да се припреме таква особа и систем за будуће задатке. У том погледу, може да се сматра

успешним искуство Букурешта са генералом Николаем Спириуем, као последњим војним министром одбране, и његовим замеником Јоном Мирчеом Паскуом, који је сада цивилни министар одбране и који предводи процес реформе и процес евроатлантске интеграције Румуније.

Свако одлагање почетка реформе или њено успоравање сигурно би изазвало додатне трошкове и многе „коллатералне штете“ за демократски процес земље.\*\*

\*\* Превод: Гордана Кубура.

*Марија Влахова\**

## *Опис реформе*

### Историјска позадина

О судбини чешке нације у модерној историји, увек су одлучивали политичари, а не оружане снаге. Чешки војници су се ретко борили за „своју идеју“, тј. за идеју с којом би могли у потпуности да се поистовете. Постојање предратне војске Чехословачке, која је требало да гарантује државни суверенитет, било је сувише краткотрајно, и неславно се завршило када су политички представници одлучили да је демобилишу пре него што су нацисти окупирали земљу. Традиција прве републике није била довољна да се превазиђу широко распрострањена антивојна осећања, оличена у срамном лику из чешке књижевности „војнику Швејку“, који је потекао из Аустроугарске царевине. Током комунистичке ере већина људи није могла да се идентификује са борбом против империјализма, што је комунистички режим означаио као основни разлог за обавезно служење војног рока. Чињеница да је војска остала по страни у народном отпору против окупације Чехословачке 1968. године од стране снага Варшавског пакта само је погоршало опште схватање да војска није ништа друго до послушни инструмент политичке моћи Совјетског Савеза. Недоумице око неопходности да се има војска остале су у чешком друштву чак и након пада комунизма. После новембра 1989, оружане снаге су на тренутак доспеле у средиште пажње јавности и политичара, али када је постало очигледно да војска неће интервенисати у политичким процесима, пажња народа и нових политичких представника усмерена је на политичка, економска и социјална питања.

### *Први кораци одбрамбене реформе након Плишане револуције 1989. године*

Најважније поступке неопходне да се оружане снаге ставе под контролу новог, плуралистичког политичког надзора, Антон Беблер је описао као одвајање војске од Комунистичке партије, њену деполитизацију, стављање под контролу парламента, владе, председника и

\* Марија Влахова је из Женевског центра за демократску контролу оружаних снага.

народа и стварање канала којима може да изрази своје интересе.<sup>1</sup> Било је неопходно да се изграде нове везе између цивилног командовања војском и њених извршних нивоа. У поређењу са другим посткомунистичким земљама, деполитизација чешке војске одвијала се релативно брзо. Пасус у Уставу о водећој улози Комунистичке партије уклоњен је 1990. године. Укинута су политички административни центар војске, политичка одељења у појединачним корпусима и политичке позиције. Професионалним војницима и регрутима забрањено је учешће у било каквим политичким активностима, с намером да се елиминише утицај Комунистичке партије на оружане снаге и да се осигура да војска остане аполитична након стабилизације политичког система. Тако су основни услови за успостављање демократске контроле оружаних снага релативно брзо створени. Значајан догађај који је ојачао национални карактер војске било је миран одлазак совјетских трупа са територије земље 1992. године и ненасилна подела Чехословачке Федерације и њене савезне војске у јануару 1993. године.<sup>2</sup> Овлашћења за управљање и контролу оружаним снагама постепено су преношена на политичке представнике који су дефинисани чешким уставом, а то су председник, Парламент, цивилно судство и Највиши контролни уред. Са само једним изузетком, сваки министар одбране од 1990. године био је цивил (кандидат за министра Јарослав Тврдик је бивши војник).

---

### *Од Одељења Чехословачке Федерације до Мадридског самита – оријентација ка националној одбрани*

---

Након стварања Чешке Републике оружаним снагама су посветили више пажње и политичари и јавност. По други пут у савременој историји Чеси су имали националну војску као гаранцију државног суверенитета. Установљавање прве бригаде за брзо распоређивање према моделу западних армија допринело је већем угледу војске, као и информација о успешном распоређивању малог контингента чешких специјалиста за хемијску заштиту у Рату у Персијском заливу 1990–1991. године. Поверење у војску у анкетама јавног мњења се удвостручило (са 30 одсто на 60 одсто), али то је трајало веома крат-

<sup>1</sup> А. Беблер, *The Evaluation of Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe*, „NATO“ Review, No. 4 (1994) 28.

<sup>2</sup> На челу Чехословачке Републике био је председник којег је изабрао Парламент на пет година. Он је, уједно, и врховни командант оружаних снага Чешке Републике. Парламент Чешке Републике састоји се од Дома посланика и Сената. Дом посланика има 200 чланова, који се бирају на четири године. Сенат се састоји од 81 сенатора, а они се бирају на шест година. Трећина сенатора се поново бира сваке две године. Влада је највише извршно тело државне администрације. Поставља је и опозива председник Републике, а одговорна је парламенту Чешке Републике.

ко. Углавном, пре Мадридског самита оружане снаге су биле на ивици интересовања друштва и већина процеса у вези са одбрамбеном реформом прошла је незапажено у оквиру мале групе политичара.

Међу тим процесима најважније је било редовно учешће чешких јединица у мировним операцијама на подручју бивше Југославије.<sup>3</sup> Различити разлози подстакли су чешке политичаре да прихвате свој део одговорности за мировне мисије Уједињених нација. Одлучујући значај имао је напор да се Чешка Република интегрише у евроатлантске структуре. Штавише, са географског и културног аспекта, бивша Југославија је за Чешку Републику релативно блиска област, са дугом традицијом пријатељских односа и сличним историјским развојем. У културно и историјски аналогном окружењу бивше Југославије чешки војници су показали знатан степен прилагодљивости. Веома значајни су били и војни разлози, посебно покушај да се потврди да се чешкој војсци могу доделити задаци у нестандартним операцијама и жеља да се стекне искуство у решавању регионалних конфликта. У мировним мисијама војници су добили прилику да провере своје војне и политичке вештине, способности и знања. Професионални квалитети, које је већина чешких војника стекла током бившег тоталитарног режима, показали су се као аполитични и, стога, преносиви на садашње друштвено-политичке услове. Штавише, економска обнова, којој мировни корпуси дају свој допринос, може да доведе до поновног отварања традиционалних комерцијалних контаката између Чешке Републике и нација бивше Југославије.

Министарство одбране почело је да припрема ново одбрамбено и војно законодавство, али због обимног посла који треба да се уради у вези с законодавством у политичкој, економској и друштвеној области политичари су доношење закона одложили за будућност. Доношење одлука у области одбране сведено је, углавном, на нередовне састанке премијера, министра финансија, министра одбране и министра за унутрашње послове. Савет државне безбедности био је једино председничково саветодавно тело и није имало суштинску улогу у доношењу одлука. Рад на основним стратегијским документима (безбедносна политика, безбедносна стратегија) започет је у Министарству спољних послова, али до 1997. године издата је само *Бела књига о одбрани у Чешкој Републици*.

---

### *Приступање Северноатлантском савезу као мотор свих процеса трансформације*

---

Приступање Чешке Републике НАТО-у било је веома важан подстицај да се убрзају и продубе сви значајни процеси у области од-

<sup>3</sup> Од 1992. године чешке оружане снаге учествовале су у следећим мировним мисијама: UNPROFOR, UNCRO, UNPREDEP, IFOR, SFOR I а SFOR II, UNTAES а KFOR.

бране. Земља је завршила реорганизацију оружаних снага и усвојила основне законе којима се дефинишу различити аспекти војне и националне безбедности, стварајући тако веома чврст законодавни оквир демократске контроле.<sup>4</sup> Цивилни политичари и војни стручњаци унапредили су своје знање о безбедносним и одбрамбеним питањима. Све у свему, друштво је почело да посвећује више пажње војним питањима и демократској контроли војске. Полако, али сигурно, почело је да се поправља, умногоме негативно доживљавање оружаних снага у чешкој јавности. Чешки војни и цивилни стручњаци који раде у НАТО-у увели су у војску западне норме и стандарде. Штавише, притисак да се људство припреми за додатне положаје у оквиру Савеза мотивисало је Министарство одбране да унапреди језичку и стручну обуку и за цивилне и за војне стручњаке.<sup>5</sup>

Војска је активно учествовала у припремама за приступање Чешке Републике Северноатлантском савезу. Радила је на припреми основних докумената и прилагођавању стандардима НАТО-а, задобила престиж и изванредан ауторитет у вези с питањима која се тичу међународне политике и безбедности. То сведочи о релативно високој војној стручности и добрим односима између политичких представника и војних стручњака у тој области. До тензије је долазило само у случајевима када су војници морали да трансформишу у практичан облик нереалне концепције политичара, на пример, током расправа о могућностима распоређивања на задатке КФОР-а чешких мировњака.

Чешким чланством у НАТО-у интензивирани су и унапређени везе између оружаних снага и политичких представника. У вези са чланством у НАТО-у, војници су постали носиоци и извршиоци политичких интеграционих интереса: активно су учествовали у међународним напорима усмереним на осигурање европске безбедности. Активно учешће у мировним мисијама довело је до ширења области у којима се примењују принципи демократске контроле. Припремањем новог законодавства и политичари, нарочито парламентарци, и војни представници морали су блиско да сарађују и постепено су се ослободили међусобних предрасуда (у смислу „некомпетентних политичара“ и војне „старе гарде“).

<sup>4</sup> Уставни акт о безбедности у Чешкој Републици, бр. 110/1998, у којем је дефинисан израз „стање опасности“ и „држава опасна за државу“; *Акт о надлежностима војних оперативних и војних административних власти* (Одбрамбени акт), бр. 218/1999; *Акт о оружаним снагама Чешке Републике*, бр. 219/1999, којим су дефинисана права и дужности државних власти у погледу оружаних снага и задатака војске; *Акт о обавезном или резервном служењу војног рока, маневрима КоВ и неким правним питањима у вези са резервистима*, бр. 220/1999; *Акт о професионалним војницима*, бр. 221/1999, којим се дефинишу различити аспекти професионалне војне службе; *Акт о обезбеђивању одбране Чешке Републике*, бр. 222/1999, којим се дефинишу дужности државних власти, територијалних административних јединица, организација и појединаца у погледу обезбеђивања националне одбране.

<sup>5</sup> До 1999. године школовање у страним војним институцијама завршило је више од 1.000 припадника војске.

Чешка Република примљена је у НАТО на основу политичке одлуке, при чему није била најзначајнија стварна готовост и једних и других оружаних снага. Какве год сумње да изазове та одлука, јасно је да у супротном чешке оружане снаге не би достигле садашњи степен трансформације. Војска је иступила из сенке друштвене и политичке занемарености, процес трансформације постао је транспарентнији, достигнућа очигледнија, нарочито након рата на Косову, када је постала очигледнија недовољност европских оружаних снага, укључујући новопридошле снаге.

### *Радикална реформа Чешких оружаних снага*

Две године чланства у НАТО-у имале су кључни значај за оружане снаге. Током њих се показала целокупна слабост постојећег система одбране. На основу свеобухватне, реалне анализе садашњег стања одбрамбеног потенцијала закључено је да, „мада је постојећи одбрамбени потенцијал оружаних снага Чешке Републике знатан, због расутих ресурса и мале ефикасности потрошње, њихове оперативне могућности не задовољавају у потпуности потребе и природу операција у којима се може очекивати учешће чешке војске. Оперативне могућности оружаних снага Чешке Републике су још смањене и имају неадекватан кадровски састав, у којем су организациони елементи који подржавају командовање и контролу претерано увећани на рачун борбених јединица.<sup>6</sup> Организационе структуре не задовољавају захтеве везане за колективну одбрамбену концепцију Северноатлантског савеза. Ефикасност система командовања и контроле је мала. Штавише, они су оптерећени са много бирократских процедура, па не могу да усредсреде пажњу на концепцијски рад. Постоје тешкоће и проблеми у систему набавке и у коришћењу средстава намењених за потребе одбране. Сви ти чиниоци негативно утичу на обуку, извршни део управљања кадровским питањима, извршну логистичку подршку, регрутовање у миру и појачану мобилизацију итд. Крајња борбена вредност не одговара трошковима, нити задовољава захтеве модерне војске, спремне да сарађује са савезницима“.<sup>7</sup>

До самита НАТО-а 1997. године, када је донесена одлука о новом таласу проширивања, Чешка Република је била оријентисана на националну одбрану и њена организација и наоружање били су усмерени на одбрану територије. Чланство у НАТО створило је нову стратегијску ситуацију, чије последице нису биле свеобухватно и јасно дефинисане у главним стратегијским документима. Преовлађују-

<sup>6</sup> Јединице које су директно потчињене Министарству одбране и Генералштабу имају само 22 одсто укупног особља у одбрамбеном сектору.

<sup>7</sup> *Анализа потребних могућности, циљних структура и састав оружаних снага Чешке Републике* (Министарство одбране Чешке Републике, Праг, август 2001, стр. 1).

ћа идеја да Чешка Република може да прихвати задатке колективне одбране тиме што истовремено испуњава захтеве везане за националну одбрану показала се као нереална са становишта људских и економских ресурса. Показало се да се са ограниченим ресурсима не могу обављати нови задаци, нарочито током рата на Косову. Недостаје равнотежа између елитног кадра, који се користи за међународне мисије, и главног дела оружаних снага, који се усредсређују на одбрану територије. Концентрација елитних јединица распоређених у страним мисијама изван земље довела је до тога да се занемаре обука и опрема много већег дела оружаних снага. Чешке оружане снаге доделиле су 80 одсто својих капацитета НАТО-у, обавезујући се да ће јединице додељене Савезу достићи захтеване стандарде за одређено време. Тај циљ не може да се постигне уколико се не промени садашње стање обуке, изградње и финансирања војних јединица. Било је неопходно да се редефинишу циљеви и задаци оружаних снага, уз истицање колективне одбране и одређивање подручја у којем Чеси дају посебан допринос.

Радикална реформа оружаних снага сматра се начином да се изађе из наведене ситуације. Нова безбедносна ситуација Чешке Републике мора да се огледа у промени задатака оружаних снага, у сугтинском смањењу кадровске структуре и наоружања, укидању регрутације и другачијем приступу основним принципима извођења операција. Основни циљ реформе јесте изградња војске смањеног обима, али веома мобилне, с модерним наоружањем које је у потпуности усклађено с другим снагама НАТО-а до 2010. године. Оружане снаге морају да буду способне да, уз савезнике Чешке Републике, обаве задатке у вези са одбраном за 21. век, да прихвате посебне задатке, као део НАТО-а, и да буду оспособљене за колективну одбрану чешке територије.

---

### ***Изазови и проблеми***

---

Реформа одбране у протеклој деценији показала је сложеност процеса трансформације једне тоталитарне војске у војску демократске државе. Предузети кораци и постигнути резултати могу се сматрати основним мерама које треба да се примене у оружаним снагама сваке земље која стреми у истом правцу. Који су били главни проблеми са којима се суочила Чешка Република у процесу трансформације својих оружаних снага?

---

### ***Односи између политичара и војника***

---

Потреба да се војска очисти од утицаја комуниста довела је до прилива цивила у Министарство одбране од којих је већина имала минимално или никакво знање о одбрамбеним и војним питањима. Штавише, политичко руководство имало је много предрасуда у односу на

„стару гарду“ и није много веровало у њихову стручност у војним пословима. У таквој ситуацији створила је јаз између политичара и војника који је довео до тога да војску напусте многи перспективни млади официри, који су тражили боље услове у цивилним предузећима. Други су се повукли и препустили одговорност доношења одлука цивилној управи. Комуникација између Министарства одбране и Генералштаба није била одговарајућа и подела моћи није била јасна у многим областима. То је оптерећивало узајамне односе неповерењем, долазило је до „пребацавања лоптице“ и избегавања одговорности за доношење одлука. Неспремност да се дели одговорност између креатора политике и извршилаца, при чему једнима недостаје стручност а другима моћ, постала је очигледна у непријатном „часу истине“, када је непотпуно испуњавање задатака НАТО-а постало разлог за оштру критику савезника.

---

## Оружане снаге на маргинама друштва

---

Питања одбране никада нису имала суштински значај у домаћој политици. Политичке, економске и друге елитне групе, као и јавност, били су оријентисани на економску, политичку и социјалну трансформацију, док су доношење одлука о одбрани остављали малој групи политичара у Влади и Парламенту. Одбрамбена политика није сматрана облашћу која је престижна и која омогућава грађење каријере, па се њоме нису бавили најспособнији људи који су се посветили политичкој каријери. Чињеница да се девет особа променило на положају министра одбране током једне деценије може најбоље да илуструје те слабости политике највишег нивоа. Доношење одлука на нивоу Владе и Парламента било је углавном по принципу *ad hoc* и недостајао је потребни континуитет за формирање разумне, реалне и перспективне политике. Ако се погледа уназад, било је много дискутабилних одлука, које нису увек биле у складу са најсавременијим правцима војног развоја и због којих се одлио знатан део средстава из војног буџета, а то се и даље чини.<sup>8</sup>

---

## Недовољна стручност цивила по питањима безбедности, одбране и војске

---

Нестручност, дисконтинуитет у мишљењу и доношењу одлука, тражење брзих и лаких решења и покушаји да се уведу разни западни модели без узимања у обзир њихове компатибилности са домаћим окружењем могу се приписати општем занемаривању провере од-

<sup>8</sup> На пример, куповина лаког ловачког авиона *L-159*, усавршавање главног борбеног тенка *T-72* итд.

брамбене и војне трансформације. Аналитички преглед и прецизно просуђивање приликом доношења одлука могу да се обезбеде и независном експертизом широке стратегијске заједнице, укључене у питање одбране, али која није обавезно у вези са неком политичком странком или интересном групом. Таква заједница се постепено развијала у Чешкој Републици, а ипак су њене моћи и потенцијали недовољни да би имала суштински значај у одбрамбеној политици. Политичари и службеници Министарства тек недавно су схватили значај стратегијске заједнице. Углавном, таква ситуација произилази из скупљеног схватања демократске контроле оружаних снага, ограниченог само на државне институције, тј. из искључивања јавности и невладиних и других организација које су способне и спремне да допринесу стварању разумне и реалне одбрамбене политике. Чешки случај илустративно показује да се формалном демократском контролом ствара систем који појачава недостатке, кочи промене и спречава потпуну интеграцију нових чланица у Северноатлантски савез.

### Доношење одлука у кабинету

Доношење одлука у области безбедности и одбране ограничено је на мали круг владиних политичара. Председник, као врховни командант оружаних снага, према чешком уставу, има извесну моћ контроле.<sup>9</sup> Ипак, контрола оружаних снага је у рукама Парламента, који мора да потпише све одлуке у вези са одбраном које донесе председник. Само у изузетним ситуацијама, када Парламент не може да се сазове, председник може да нареди војну операцију без његовог одобрења. Осим тога, председников утицај на постављање владе, укључујући министра одбране, зависи од пристанка премијера. Председников утицај на оружане снаге спроводи Савет државне безбедности, Владино саветодавно тело, чији су задаци правно регулисани. Савет координира активности свих државних власти одговорних за националну одбрану. У Чешкој Републици тај савет има дугу традицију.<sup>10</sup>

Након новембра 1989, право да се постави председавајући Савета пренесено је на председника, који је за то овластио премијера. Када је 1993. године створена Чешка Република, Савет није био обухваћен

<sup>9</sup> На пример, председник поставља начелника Генералштаба, кога именује Влада након претходне расправе у парламенту. Такође, поставља и разрешава дужности начелника председничке војне канцеларије и одобрава основна војна одликовања.

<sup>10</sup> Године 1926, у предатној Чехословачкој, основан је Међуминистарски институт за питања националне одбране. Када се земља субчила с нацистичком инвазијом 1939. године, основан је Врховни савет државне одбране и дата су му широка овлашћења. Након Другог светског рата, Влада је основала институцију Војног савета, али је то тело поништено када је Комунистичка партија дошла на власт. Основан 1969. године, Савет државне одбране био је у потпуности под контролом Комунистичке партије и намењен да помогне јачању комунистичког режима у земљи.

Актом о укидању федерације, чиме је дозвољено преношење овлашћења Савезне скупштине, Владе и судова на владине службенике новоосноване државе. Чак ни законским преношењем савезних овлашћења, које је затим уследило, није обухваћен Савет. Тако је, са правног становишта, он престао да постоји у исто време када и Чехословачка Федерација. О важним питањима одбране расправљало се на састанцима тзв. економских министара. Мада је председник Хавел именовано нове чланове 1993. године, Савет није имао правну основу и та институција није била ништа више од председничког саветодавног тела. Новим уставним законом о националној безбедности, који је донесен 1998. године, Савет је стављен под контролу Владе. Међутим, њене одговорности су веома нејасно дефинисане. Штавише, према новом закону, Влада је одговорна за постављање чланова Савета.<sup>11</sup> Тек 1999. године, у вези са одобрењем нових одбрамбених и војних закона, интензивирао је рад Савета. Осим нацрта нових закона, Савет је разматрао распоређивање оружаних снага као дела војне акције НАТО-а током кризе на Косову. Уставним актом о безбедности Чешке Републике Савет државне безбедности дефинисан је као државни орган који се састоји од премијера и других чланова Владе и о чијој структури одлучује Влада. Савет је задужен да за Владу припрема нацрте мера за осигурање безбедности Чешке Републике у оној мери коју одреди Влада. Председник може да учествује у састанцима Савета и има право да тражи извештаје о његовим активностима. Савет има три сталне комисије и Међуминистарски кризни штаб, који је одговоран за управљање кризама.<sup>12</sup>

## Нејасни циљеви и задаци оружаних снага

Прва концепција националне безбедности написана је 1991. године (*Војна доктрина*), али никада није прихваћена као службени документ, иако се користи као интерна министарска концепција. Године 1995. објављена је *Бела књига о одбрани*, која се односила на размислања о одбрани пре чланства у Северноатлантски савез. Настала је из потребе да се организациона структура оружаних снага прилагоди новом стратегијском оквиру након поделе Чехословачке Федерације. Снажно изражавајући стремљење ка чланству у НАТО, концепција

<sup>11</sup> Чланови Савета могу да буду само чланови Владе.

<sup>12</sup> Комисија за планирање одбране, која координира планове усмерене ка обезбеђењу националне одбране, Комисија за планирање у случају опасности за цивиле, која координира планове за унутрашњу безбедност, одбрану становништва и заштиту привреде и која детаљно дефинише захтеве за цивилне ресурсе за потребе националне безбедности, и Комисија за координисање безбедносне политике према иностранству, која је одговорна за унутрашњу координацију безбедносне политике према иностранству.

одбране заснована је на одбрани територије. Тај документ се односи на регрутну војску, с постепеним повећањем удела професионалних снага. Међутим, занемаривање два главна тока *Беле књиге*, касније је постало извор проблема:

– План, програми и концепција трансформације нису били у вези са реалним људским и привредним ресурсима државе. Тоталитарна идеја да је држава обавезна да даје војсци онолико новца колико је потребно (или тражено) очигледно је била основ тог површног приступа. Чињеница да су се на слободном тржишту рада услови регрутације потпуно променили и да су за регрутацију неопходне нове методе и велика улагања веома споро се пробијала кроз лед старомодног регрутног система, наслеђеног из прошлог режима.

– У *Белој књизи* једно поглавље посвећено је цивилној контроли оружаних снага. Овлашћења која се односе на контролу дата су искључиво државним институцијама, Парламенту, председнику, Влади и највишем контролном уреду одговорном за контролу војног буџета и имовине. Таква концепција је проблематична јер се демократска контрола не може свести на цивилну контролу, која не мора да буде демократска, што се показало у комунистичком режиму. На тај начин искључени су остали учесници у демократској контроли, као што су медији, невладине организације, регрути, јавност итд. Штавише, та концепција подразумева да је војска главни покретач контроле и таката с недржавним актерима.

*Безбедносна политика Чешке Републике*, коју је саставило Министарство спољних послова и објавило 1997. године, чини концепцију међународне димензије сектора националне безбедности којом се дефинишу главна претња и опасности по безбедност. *Безбедносна стратегија Чешке Републике* и *Војна стратегија Чешке Републике*, објављени су у пролеће 1999. године. Одобрива их је чешка влада као основне националне документе за питања безбедности и одбране. Њима је учињен изванредан помак у уском виђењу демократске контроле. Стандардно функционисање демократске контроле војске постало је питање од националног интереса. Осим спољне политике, помињани су и други значајни аспекти, као што су привредни развој, социјална стабилност и напредак демократије и заштита људских права. То не значи да улога оружаних снага треба да ослаби. Уведени су нови елементи, али су сачувани традиционални задаци, који се односе на индивидуалну и колективну одбрану. Међутим, ни у безбедносној стратегији, ни у војној стратегији Чешке Републике у потпуности нису дефинисани ти нови елементи, а нова димензија демократске контроле постоји само у декларативном облику. Није дефинисан начин постизања тих циљева са аспекта привредних и кадровских ресурса земље. У амандманима Националне стратегије, из јануара 2001, поја-

вила се нова дефиниција задатака и циљева оружаних снага у вези са стратегијском концепцијом НАТО-а за 21. век, али они опет нису повезани с ресурсима, а није обухваћена ни улога шире безбедносне заједнице.

---

## Планирање и буџетирање

---

Влада је 1999. године одлучила да сваке године повећава део буџета за војну потрошњу за 0,1 одсто бруто националног дохотка док не достигне 2,2 одсто. У чешкој војсци амерички систем финансирања „Планирање, програмирање и буџетирање“ уведен је средином деведесетих година. Међутим, тај систем никада није дао очекиване резултате и на крају се распао. Главним разлозима распада система планирања и буџетирања могу се сматрати дуготрајна зависност војног буџета од ђуди државног буџета и непостојање јасних политичких циљева и задатака који утичу на војна улагања. Наиме, планирано је на основу годишњег буџета, што је онемогућило правилну контролу финансијских токова на министарском нивоу. Тако је добила широка овлашћења средња извршна управа у финансијском одсеку Министарства одбране и ојачана је моћ министарске бирократије. Парламентарна контрола буџета – главни критеријум демократске контроле оружаних снага – правилно је обављана само на макронивоу.

---

## Утицај старог начина размишљања

---

Утицај старог начина размишљања, наслеђеног из комунистичког режима, био је много већи него што се очекивало на почетку трансформације. Промена менталитета „старе гарде“ – који датира из времена када се знало шта се подразумева под војним позивом и када је чланство у војном пакту значило чекање на наређења из Москве, а све заједничке одлуке су доношене без потребе за независним мишљењем или личном иницијативом – можда се показало као најјача препрека коју је требало превазићи у процесу одбрамбене реформе. Систем у којем не постоје јасна правила у вези с позивом и напредовањем, или се она не примењују у потпуности, ствара могућност за појединце који остају на положајима са ограниченом одговорношћу, али имају довољно овлашћења да се супротставе свакој промени која може да угрози њихове лаке и удобне животе.

---

## Закључци

---

*Одбрамбена реформа је дуг пут.* То је крајње сложен процес због којег не треба само да се промени структура оружаних снага, како би се уклопила у стратегијско окружење земље, већ и да се прила-

годи новим потребама које су се појавиле после окончања „хладног рата“, а нарочито после рата на Косову (општа тенденција професионализације војски, смањењу војног кадра, промене у војним позивима због нове врсте задатака, мењање вредности међу младом генерацијом и маргинализација оружаних снага, нових технологија рата и наоружања итд.). Несумњиво, неопходност борбе против глобалног тероризма наметнуће и друге задатке. Јасни и добро поткрепљени циљеви и задаци оружаних снага, засновани на анализама и обликовани за дужи период, у којима су прецизно одређени појединачни кораци неопходни за њихово постизање, имају велики значај у одбрамбеној реформи. Стратегијски документи немају законодавну моћ, али помоћу њих може да се дође до политичког консензуса и да се уједине напори оних који су одговорни за реформу. Јасни и реалистични циљеви и задаци оружаних снага најбољи су начин да се постигну и политички и друштвени консензус о реформским корацима.

*Задаци морају бити прилагођени ресурсима.* Циљеви и задаци оружаних снага треба да буду чврсто везани за домаће могућности и да увек произилазе из опипљивих кадровских, економских и интелектуалних ресурса земље. Свако нереално, декларативно или замагљено одлучивање о томе шта да се уради отвара широко врата различитим интересним групама с ограниченим интересовањима, бирократији, пребацивању лоптице и онима који нису способни и спремни да прихвате промене које су неопходне за успех реформе.

*Континуитет је услов sine qua non.* Реформа одбране није задатак који треба да обави једна политичка гарнитура која је добила овлашћење на општим изборима. Дакле, поставља се питање како да се обезбеди континуитет процеса. Шира стратегијска заједница може да буде од помоћи под условом да политичари пажљиво послушају своје чланове, тј. да их сматрају равноправним учесницима у заједничком раду. Стално аналитичко, критичко и независно размишљање о ономе што је урађено још један је начин да се избегну грешке. Извршни део Одељења државне одбране и других институција одговорних за одбрану не треба да се мења са сваким новопостављеним министром одбране. Они нису политички органи чак и када раде за министарства која је поставила нека политичка партија. Извршни органи су важни елементи стручности, знања и искуства стеченог током појединачних фаза у реформи одбране. Та стручност и јединствено знање треба да буду на располагању сваком политичару задуженом за одбрану, без обзира на његову политичку припадност.

*Транспарентност.* Транспарентност у свему што не потпада под правила обавештајне службе још један је важан услов. Она се постиже углавном кроз:

- одбрамбене и војне законе,
- стално праћење процеса реформе преко медија,
- независну стратегијску заједницу,

– јасан систем прављења каријере и напредовања за војни кадар заснован на квалификацији и обављању службе,

– јасан ланац командовања и управљања оружаним снагама.

*Интелектуална трансформација.* Изгледа да је стварање нове генерације војника и цивила једини начин да се превазиђе наслеђе „старе гарде“. Успех реформи зависи од јаке групе оних који имају лично искуство у вези за западним војним стандардима, који разумеју задатке одбрамбених мисија 21. века и који имају довољно снаге да их прате. У Чешкој Републици реформски корак ка радикалној промени циљева, структура и облика војске предузимају људи са личним искуством у оружаним снагама Северноатлантског савеза. То искуство им је омогућило разумевање правих узрока „инерције“ чешког одбрамбеног и војног система изграђеног током последње деценије.

---

### *Додатак: знаци реформи*

---

*1990.*

Прво распоређивање чешког војног контингента изван територије државе (специјална хемијска јединица, са 169 припадника, распоређена је у Персијском заливу).

*1991.*

На положај министра одбране постављен је први цивил (Лубос Добровски).

Повлачење последњих совјетских трупа са територије Чешке Републике (трупе су биле на чехословачкој територији од 1968, када су, након Прашког пролећа, земљу окупирале трупе Варшавског пакта).

*1992.*

У мировним операцијама распоређена је прва чешка јединица (додељивање пешадијског батаљона мисији УНПРОФОР-а коју су предводиле УН у Републици Српској Крајини).

*1. јануар 1993.*

Установљавање Чешке Републике као једне државе од две државе сукцесора – Чешке и Словачке Федеративне Републике.

*1993.*

Формиране су према западном моделу прве бригаде за брзо распоређивање.

*1994–1996.*

Реорганизација Министарства одбране; реконструкција трупа; померање од совјетског дивизијског система ка бригадном систему, који се више уклапа у западни модел.

1995.

Издата је *Бела књига о одбрани Чешке Републике*, први свеобухватни национални документ о безбедности.

1997.

Објављена је Политика безбедности Чешке Републике, коју је саставило Министарство спољних послова.

1998.

Велике поплаве у Молдавији (источни део земље), током којих се војска показала као једина организација способна за операцију спасавања; критична тачка промене неповољног мишљења јавности о војсци.

1998–1999.

Чешки парламент је донео више закона о безбедности, одбрани и војсци.

Јун 1998.

Успостављање Савета националне безбедности као радног тела Владе Чешке Републике.

1999.

Издата је *Стратегија безбедности Чешке Републике и Војна стратегија Чешке Републике* коју су припремили Министарство спољних послова и Министарство одбране (представљени су најзначајнији документи везани за националну безбедност).

12. март 1999.

Пријем Чешке Републике, Мађарске и Пољске у Северноатлантски савез.

2001.

Национална стратегија је допуњена према задацима из Стратегијске концепције НАТО-а за 21. век.

Август 2001.

Влада је одобрила радикалну реформу чешких оружаних снага ради потпуног усаглашавања са НАТО-ом и преласка с регрутне војске на добровољачке снаге, што треба да се доврши 2007. године.\*\*

\*\* Превод: Гордана Кубура.