



Управљање реформом сектора безбедности

УДК: [355.1 + 351.74] : 321.7 (100)

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

Објављивањем три рада из одељка Управљање реформом сектора безбедности завршавамо превод изабраних радова из обимне Студије о реформи сектора безбедности са предлогом најбољих решења за нашу земљу. Студију је, крајем 2001. године, израдило више аутора на позив Центра за демократску контролу оружаних снага из Женеви и Института за односе Исток–Запад из Њујорка.

Прилика за евроатлантску интеграцију Румуније

*Ливиу Мурешан**

Наслеђе прошлости

Од свих земаља централне и источне Европе Румунија је имала једну од најсложенијих безбедносних структура, познату под називом Секуритате. Од ње су се плашили и у земљи и у иностранству због мноштва различитих активности. Окривљивана је због улоге политичке полиције, која је пратила активности румунских дисидената и „непријатељске“ румунске дијаспоре.

У децембру 1989. Секуритате је одиграла контроверзну улогу. Званично, шеф службе Јулиан Влад захтевао је од њених јединица да не излазе на улице и да строго поштују наређења нових власти. Незванично, народ је и даље био у страху од њене могуће улоге у случају свеприсутних, али можда неоткривених „терориста“.

Једна од првих мера коју су предузеле нове власти било је стављање обавештајне структуре под контролу војске и одлука да се у

* Ливиу Мурешан је извршни председник Фондације Европског института за управљање ризиком, безбедношћу и комуникацијама (*European Institute for Risk, Security and Communication Management – EURISC*).

тим несигурним условима пази на целовитост досијеа Секуритате које су углавном чинили извештаје достављача.

Руководство Секуритате ухапшено је и, под притиском јавности, неки од руководилаца су оптужени за злочине и насиље према румунским дисидентима.

Прва одлука се односила на стварање нове обавештајне структуре са јасним задатком, са унутрашњим и спољним областима одговорности, која неће бити под истим кровом с Министарством унутрашњих послова.

Две новоосноване обавештајне службе почеле су од нуле и недо-стајали су им легитимитет (нови румунски устав још није био усвојен), нов кадар и одговарајућа средства и упутства западних агенција. Али, најважније је било да је учињен први корак.

Од самог почетка морало се узети у обзир ново безбедносно окружење, које је настало након распада Совјетског Савеза, пада Берлинског зида, новог развоја ситуације на југословенском простору, све већих тензија у Републици Молдавији и потребе за успостављањем новог типа односа са суседима (на пример, Мађарском). У земљи је, због недостатка искуства новог политичког руководства да се дотакне питања мањина и социјалних тензија, дошло до насиља у граду Таргу Муреш, и у областима Ковашна и Харгхита, као и до „чувеног“ марша рудара у Букурешту. Требало је да неки од бивших припадника некадашње Секуритате одиграју своју улогу у подривању кредибилитета новог политичког руководства, као и ауторитета нових државних институција, углавном структура старог типа, у периоду док још нису биле успостављене нове институције.

Око пола века комунистичке диктатуре дубоко је утицало на целокупно румунско друштво.

Секуритате је била под директним утицајем и контролом не само Николаја Чаушескуа већ и његове жене Елене. Стога се може сматрати да су први кораци у реорганизовању активности обавештајних служби били обележени непромењеним ставовима „стarih момака“ и уплашеним понашањем официра средњег и нижег чина углавном због негативног наслеђа из прошлости.

Потреба за оснивањем нових институција

Након децембра 1989, тј. револуције у Румунији, започет је крајње конфузни и болни процес транзиције. На пољу безбедности старе институције су укинуте, а нове нису успостављене, па је земља неколико месеци била крајње осетљива на унутрашње и спољне опасности по националну безбедност.

Развој у временском оквиру од једанаест година могао би да се подели на четири различита периода:

- први период 1990–1991 – период буђења;
- други период 1991–1996 – правна основа за прве кораке и процес отварања;

– трећи период 1997–2000 – самити у Мадриду и Вашингтону као обележје тог периода;

– четврти период 2001 – садашњи рад и утирање пута за будуће резултате.

Прве мере предузеле су нове власти – Привремени савет за национално јединство (С.Р.У.Н.). На основу привремених прописа, успостављени су обавештајна служба за унутрашњост, обавештајна служба за иностранство и нека врста тајне службе задужене за заштиту румунских и страних важних личности.

У априлу 1991. дошло је до првог састанка цивилних и војних представника ради израде Нацрта стратегије националне безбедности. У дискусији о првом нацрту стратегије откривена је и потреба за једном институцијом која би обучавала цивилну и војну елиту у вези с питањима безбедности. (Проучаване су најрепрезентативније институције у том подручју да би се створио модел прилагођен румунским условима. Одабрани модели били су: Washington Defence University – USA, The Royal Defence College – UK, Institute de Haute Etude de Defense Nationale-France, Accademia de Alti Studi de Diffeza-Italy i NATO Defence College-Rome.)

На основу те студије, 1992. године установљена је Школа националне одбране, чији је председавајући био министар одбране, за обуку цивилних службеника високог ранга, представника Парламента и политичких партија, као и официра високог ранга војске и полиције, везану за нова домаћа и међународна питања безбедности.

Стварна реформа сектора безбедности већ је започета. Парламент је усвојио законе за новоустановљене обавештајне службе. Уз подршку америчког конгреса и специјализованих комисија Сената пренесено је искуство о начину спровођења цивилне контроле сектора безбедности.

У том периоду направљени су први уговори и споразуми о сарадњи са западним институцијама безбедности.

Може се запазити и добра сарадња између румунских обавештајних служби и одговарајуће евроатлантске институције – канцеларије за безбедност Северноатлантског савеза.

Истовремено подстакнута је билатерална сарадња између румунских обавештајних служби и сличних служби у западним земљама, нарочито у области међународног тероризма, организованог међународног криминала и трговине оружјем за масовно уништавање. Посебна пажња посвећена је специфичним односима са службама и структурама из суседних земаља. У оквиру Румунске обавештајне службе, задужене за обавештајну делатност у земљи, према моделу сличних институција на Западу, развијена је антитерористичка бригада, која има оперативну улогу, али и обавезу везану за прикупљање података.

Парламент је 1991. године признао две обавештајне службе: *Румунску обавештајну службу* (Serviciul Roman de Informatii – S.R.I.) и

Обавештајну службу за иностранство (Serviciul de Informatii Externe – S.I.E.), као и нека посебна одељења, као што су: *Опште одељење за војну обавештајну делатност при Министарству националне одбране, Одељење за обавештајну делатност и унутрашњу заштиту при Министарству унутрашњих послова и Служба за заштиту и против корупције при Министарству правде.*

У Министарству за спољне послове формирана је посебна институција за спречавање и борбу против нагомилавања оружја за масовно уништавање – Национална агенција за контролу хемијског наоружања (*Agentia Nationala pentru Controlul Exporturilor Strategice si Interzicerea Armelor Chimice – A.N.C.E.S.I.A.C.*).

Од самог постанка Румунске обавештајне службе, пре десет година, одабир кадра био је врхунски приоритет. Прво су отпуштени људи који су били у вези с политичком полицијом бивше Секуритатее. Посебна пажња усмерена је на то да се осуде људи који су у већем обиму кршили људска права, злоупотребили своје функције или нису могли да се прилагоде новим захтевима демократског друштва. Покренута је широка акција регрутовања представника из редова младих људи румунског цивилног друштва који су дипломирали на различитим факултетима и били отворенији за реформе, спремни да раде за нову демократску власт и да заштите национални интерес.

У оквиру Румунске обавештајне службе формиран је Национални институт за обавештајну делатност, који је касније претворен у Националну обавештајну академију. Та институција је установљена за одређени временски период као образовна институција ранга универзитета за обуку будућих официра обавештајне службе. Имала је програм усклађен са западним обавештајним службама а долазили су и професори из земаља чланица НАТО-а, и Европске уније.

Парламент је – преко две специјалне комисије за контролу активности румунске обавештајне службе, као и одбрамбених комитета оба дома – имао ограничену улогу у реформи сектора безбедности. На резултат њихове активности утицали су недостатак информација, недовољно искуство неких чланова комитета или њихових штабних официра, и малобројни контакти са сличним структурама парламента западних земаља. Мада су се прилично стидљиве промене одиграле већ раних деведесетих година, оне нису биле довољно јасне и јаке да би се одржале.

Процес интеграције у Северноатлантски савез и Европску унију

Као и у случају реформе оружаних снага, одлука да се Румунија не укључи у први круг проширења на самиту НАТО-а у Мадриду 1997. године није била разлог да се успори, већ напротив, да се убрза реформа сектора безбедности.

Велико разочарење, и унутар и изван Румуније, изазвала је чињеница да председник Емил Константинеску и његов тим нису могли да остваре очекиване резултате и одрже замах након самита у Мадриду. Почетним ентузијазмом и обећањима није могло да се надомести недовољно стручно искуство руководства безбедносне заједнице, тако да је успорен процес реформисања сектора безбедности.

Због сталне политичке борбе унутар владајуће коалиције и кратких периода владавине сваког од три премијера (1996–2000) било је тешко представити јаке мере као део јасне визије.

Упркос службеној подршци свих странака у Парламенту европској и евроатлантској интеграцији, од деведесетих година, када је дошло до тога да се одлучује о реформи сектора безбедности, постали су сумњичави они који су пружали подршку.

Мада су мере реорганизације у том домену биле могуће, није остварена права реформа. Слабим тимом националне безбедности председника, Парламентом који је велики део свог мандата изгубио расправљајући о минорним питањима (видети интерна правила и прописе, поделу предности за различите парламентарне групе, итд.), неспособношћу политичког руководства „да дешифрује“ поруке западних партнера о потреби политичке воље и визије (видети Стратегијско партнерство САД – Румунија „без меса на костима“) или тешкоћом да се „сваре“ савети западних експерата који су помогли сектору одбране и безбедности, могао би донекле да се објасни недостатак правних реформи.

Позитиван пример сарадње Румунске обавештајне службе са нападним институцијама чини пројекат који је развијен са Европским институтом за сарадњу ради примене закона (*The European Institute for Law Enforcement Cooperation – EULEC*) почев од 1997. године. То је организација која преноси знање и применљиво искуство из области борбе против злочина и против опште безбедности, и из примене закона. Тај институт, који је основан у Бриселу и има петнаест међународних чланица, и значајно је помогао у реорганизацији румунске обавештајне службе, која се, са становишта *EULEC*-а често (погрешно) пореди са претходном, омраженом румунском Секуритатеом.

У оквиру Министарства за спољне послове установљен је 2000. године Национални одбор за безбедност. То је владина организација усклађена са евроатлантским захтевима везаним за приступ поверљивим подацима примљеним од НАТО-а за Румунију као земљу кандидата.

Сдашњи рад и утирање пута за будуће резултате

Ново безбедносно окружење након 11. септембра 2001. обавезало је на велико преиспитивање приоритета везаних за безбедност у већини демократских земаља. Недавно је председник Румуније Јон Илијеску поднео Парламенту нову стратегију националне безбедности коју у бу-

дућности треба прилагођавати. Тим документом Парламенту су представљене домаће и спољне претње националној безбедности.

Главне претње безбедности нису војне природе, већ финансијске, економске, социјалне и еколошке. Румунија се још увек суочава са стварном слабошћу због лоших економских резултата, тј. са слабошћу која може да доведе у опасност националну безбедност и, ако се одржи или чак појача, до нестабилности. Висок ниво корупције, мала поузданост и транспарентност јавних фондова могли би да продубе социјалну неједнакост и прошире већ постојећу сиву економију.

Неефикасност централне и локалне администрације, као и одговорне државне структуре, у борби против криминала чиновника имала је највећи негативан утицај на могућност европске и евроатлантске интеграције Румуније.

Када је реч о страним претњама, земља није суочена и неће се суочавати са већим војним претњама. Мора се узети у обзир ширење нуклеарног или нековенционалног оружја за масовно уништавање, развој терористичке мреже, међународног организованог криминала, трговине дрогом, трговине лаким наоружањем, илегалних миграција, илегалног транспорта радиоактивних материјала итд.

Илегалне миграције и велики прилив оних који траже азил са истока (Молдавија и Украјина) и севера (Украјина), као спољни чиниоци уз екстремизам, нетолеранцију, сепаратизам или ксенофобију, могли би да чине претњу националној безбедности Румуније.

Што се тиче међународног тероризма, у новој националној стратегији безбедности наглашава се потреба за већим напорима везаним за координацију на домаћем и међународном плану. Потребан је сложен скуп мера за правни оквир, који треба да буде у складу са *acquis communautaire* Европске уније, као и са стандардима Северноатлантског савеза.

Здраво пословно окружење допринело би не само већем учешћу страних директних улагања већ и бољем функционисању тржишне економије. Целокупна национална безбедност имаће користи од тог побољшања када се оно заиста буде остварило.

Као и у другим земљама централне и источне Европе, у Румунији се још није остварио дубок и широк процес реформисања сектора безбедности. Охрабрују кораца који су до сада предузети и оцена прве године мандата Илиеску–Настасе (2001), који ће бити поени за коначну одлуку у пријему Румуније у Северноатлантски савез.

Процес реформе у том сектору треба сагледати у ширем контексту процеса реформе одбране, али и читавог напретка демократизације и унапређења приватизације и функционисања тржишне економије. Искреност говора тима Илијеску–Настасе и новог руководства румунских обавештајних служби мора бити праћена енергичнијим корацима у одржавању интереса да Румунија буде присутна на самиту у Прагу марта 2002. године.

Након што су потрошили четвртину свог мандата, румунске власти треба да остваре неке конкретне и специфичне резултате на пољу реформе сектора безбедности. Пре свега, треба да буде специфичнија и јаснија улога врховног савета за одбрану земље (C.S.D.C.). Од самог почетка, током расправе у Уставотворној скупштини (први парламент задужен за доношење Нацрта устава 1990–1992) о садашњем Врховном савету, група чланова Парламента покушавала је да промовише један облик америчког типа савета националне безбедности. Уместо јаче и транспарентније институције на нивоу Председништва, већина је више волела да промовише облик прилично слабог и нејасног савета одбране, заснованог на румунској традицији између два рата. Тако је председник републике шеф Врховног савета за одбрану земље, чији су чланови премијер и најважнији министри – за спољне послове, одбрану, унутрашње послове, правду, индустрију и финансије, и шефови обавештајних служби, начелник Генералштаба војске, као и виши саветник председника, задужен за националну безбедност и, секретар, обично генерал војске. Председник мора да поднесе Парламенту годишњи извештај. Недавно је представљање нове стратегије националне безбедности пред два комитета за одбрану у Парламенту критиковано у масовним медијима – у вези са одлагањем од осам месеци (према Закону, председник мора да представи тај документ Парламенту у прва три месеца након започињања свог мандата).

Врховни савет за одбрану земље био је мање припремљен да се ухвати у коштац с неконвенционалним ризицима, као што су они који се тичу животне средине, тј. који могу да утичу на националну безбедност или би могли да имају утицај и изван граница земље. У новој стратегији националне безбедности разматран је шири обим опасности, укључујући и оне које се тичу животне средине.

Нови закон о организацији и функционисању Врховног савета за одбрану земље још је у облику нацрта и разматра се у два комитета за одбрану при Парламенту. Различите странке у Парламенту користе ту могућност за разматрање улоге и стварне моћи председника земље као шефа Врховног савета.

У будућности треба размотрити корист од развијања структуре за координацију или проток информација и анализу не само на нивоу председништва (видети Савет националне безбедности САД), него и владе (видети *Secretariat General de Defense Nationale* из Француске).

Сектор безбедности у Румунији мора више да буде везан за специфичне обавештајне структуре из НАТО-а у перспективи евроатлантске интеграције земље. Нове структуре и улоге у сектору безбедности морају да буду успостављене у потпуној сагласности са нормама НАТО-а и државама чланицама тог Савеза.

Након одобрења у Парламенту закона који се тиче организације полиције и новог статуса полицајаца као цивилних службеника треба

размотрити могућност да се пређе са војних на цивилне структуре обавештајних служби.

У складу с даљим унапређењем транспарентности према „савезничким“ обавештајним службама западних земаља на основу реципроцитета, кредибилитет и предвидљивост активности и одлука значајни су за развој узајамног поверења и стратегијске сарадње.

Како се још наводи у новој стратегији националне безбедности, постоји потреба за већом поузданошћу и транспарентношћу и већим укључивањем цивилног друштва у те проблеме.

Да би се ојачала контрола законодавне моћи над сектором безбедности треба повећати знање о питањима безбедности и обавештајне делатности чланова Парламента и штабних официра одговарајућих комитета на основу страних програма и спровођења обуке за активне и пензионисане професионалце са страним стручњацима.

Због новог безбедносног окружења мора се јачати билатерална сарадња са западним безбедносним структурама, али и са специфичним структурама из суседних земаља. У вези с тим, већ је успостављена трилатерална комисија између Румуније, Молдавије и Украјине.

Регионални центар за борбу против међународног криминала у Букурешту, постављен као иницијални оквир за југоисточну сарадњу, одлична је веза за размену информација између једанаест држава које у њој учествују (Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Грчка, Мађарска, Македонија, Молдавија, Румунија, Словенија и Турска), као и држава и организација посматрача (САД, Белгија, Француска, Немачка, Аустрија, Украјина, Интерпол, Светска царинска организација итд.).

У једном бурном временском периоду основане су неке институције попут Националне академије за обавештајну делатност у оквиру Румунске обавештајне службе. Она је основана ради обуке будућих обавештајних службеника који треба да замене људе бивше Секуритате. Након што дипломира, довољан број обавештајних официра моћи ће да се запосле будући официри са Универзитета, с тим што ће се извесно време обучавати.

Да би се унапредила међуагенцијска сарадња треба да се успостави „безбедносна заједница“, а затим и „обавештајна заједница“.**

** Превод: Гордана Кубура.

Поуке из реформе сектора безбедности у Бугарској

*Валери Рачев**

У међународној заједници је у садашње време прихваћено мишљење да је недостатак безбедности за државу и њене грађане највећа препрека политичком, друштвеном и привредном развоју. Да би се избегла спирала надоле, уз све већу несигурност, криминализацију и неразвијеност, треба се истовремено ухватити у коштац са социјалном, економском и управљачком димензијом, као и безбедношћу у домаћој средини.

Сектор безбедности обухвата државне институције које су задужене за безбедност државе и њених грађана и које имају овлашћење да користе или нареде коришћење силе, као и цивилне структуре које су одговорне за управљање и надзор над њима. Зато он обухвата војне и паравојне снаге, обавештајне службе, полицијске снаге, граничну и обалску стражу, па чак и царинске службе, судски, кривични систем и цивилне структуре које су одговорне за управљање и надзор над обављањем тих функција. Главни разлог за реформу тих институција јесте потреба да буду ефективне и ефикасне у обављању својих дужности и да то чине на основу добро размотрених стратегија националне безбедности и одбране, као и да буду под демократском контролом и да делују на основу реалних, поузданих и изводљивих планова.

Одређивање праве величине, преоријентисање, реформа и изградња капацитета националних оружаних снага суштински су елементи реформе безбедносне структуре. Холистичким приступом осигурало би се да се оружане снаге државе преорјентишу са домаће политике на задатке за које су најподесније (национални суверенитет, колективна одбрана и мировне операције по налогу УН или ОЕБС), при чему реформа у оружаним снагама не треба да се доживи као „казна“ за активности из прошлости.

У раду је тежиште на реформи одбране у Бугарској која је званично или незванично иницирана од самог почетка политичким променама започетим 1989. године. Упркос томе што је реч о случају Бугарске, рад се односи и на све земље које примењују или планирају да примене планове за реформу одбране, смање и модернизују оружане

* Аутор је пуковник, заменик команданта Војне и Командно-штабне школе „Г. С. Раковски“ у Софији. Министарство одбране Бугарске није одговорно за мишљења која су садржана у раду.

Дефинисање проблема у савременом контексту

ОПШТИ КОНТЕКСТ

Нема сумње да је у Европи суштински промењен однос према проблематици цивилно-војних односа најмање у последњих пет година. На наше велико изненађење, све више питања се односи на демократску контролу војске, цивилно-војне и државно-војне односе и целокупну транспарентност војних послова. Сви процеси демократизације у Источној Европи започети су са основним питањем о понашању војске током преношења моћи са тоталитарног на демократски политички систем, а настављају се постепеним увођењем основних принципа који су део традиције западних демократских држава. Сви су схватили да суштину тог процеса чини реформа одбране, нарочито у случају када је њен основни садржај смањење људства и наоружања.

Реформа одбране највише се односи на примену нових принципа и праксу демократске контроле војске. Проверава се не само способност политичке елите да ефикасно управља одбрамбеним пословима већ и професионалност војске. Упркос резултатима које су до сада постигле земље у транзицији у успостављању принципа демократске контроле одбрамбеног сектора, непостојање посебно дефинисаног и политички образложеног скупа одговарајућих критеријума за успех реформе омета оптималну примену добре демократске праксе, уместо садашњих разноликости политичких, културних и других карактеристика сваке земље. То показују примери сукобљавања нове политичке елите и виших припадника војске у свим бившим комунистичким земљама у време када је започета реформа одбране. Истовремено, демократизацију војске прати појава корупције у вези с набавкама у војсци и око војске, као и илегална трговина и трансфер оружја. Као последица тога, стабилност и ефикасност политичког руководства и демократске контроле сектора безбедности као целине и реформа одбране добили су суштински значај за целокупан демократски процес.

Сваки од та два аспекта – демократска контрола и реформа одбране – чини засебну област, али су оне несумњиво блиско повезане. У демократској пракси војна питања су ко планира и спроводи реформу одбрану и ко обавља избор у вези с одбраном. Свако од та два подручја чини велики проблем, са огромним политичким и стратегијским импликацијама.

Регионални контекст сваког аспекта реформе одбране и демократизације одбрамбеног сектора значајан је са националног и међународног становишта. Регионална безбедност и њена (барем) средњорочна перспектива одражавају политичку спремност да се започне било какав процес реорганизације, одређују садржај и општу оријентацију у вези с модернизацијом оружаних снага, чине разумљивом целокупну филозофију закона који се односе на употребу и контролу националних одбрамбених снага и одређују однос политике и јавности према војном естаблишменту, потрошњи за одбрану и, евентуално, употреби снага у операцијама одговора на кризу широм региона.

У регионалном контексту могу се издвојити два приступа. Популарнији се заснива на постојећем високом нивоу сукоба у региону и садашњој директној претњи безбедности многих земаља. У складу с тим, земље југоисточне Европе могу да се поделе на три групе. Једна од њих, у коју спадају земље као што су Бугарска, Румунија и Словенија, превазишле су сваку значајнију војну директну претњу националној безбедности. Средина у којој се спроводи реформа одбране и учвршћивање демократије у великој мери су позитивни и политичка елита у тим земљама има пријатељско окружење за доношење и спровођење тешких одлука. Осим тога, реална могућност да приступе НАТО-у одлучујуће утиче на карактер, садржај и брзину реформи.

Друга група земаља, као што су Босна и Херцеговина, Србија и Хрватска, тек морају да реше проблеме безбедности, а реформа безбедносног и нарочито, одбрамбеног сектора још је у почетној фази, па чак и у периоду концептуализације. Вероватноћа да ће се оружане снаге користити за новонастале безбедносне претње још је сувише велика, па је природна реакција тих земаља да чувају и јачају војску онаква каква јесте, а не да је демократизују и модернизују. Та чињеница директно и индиректно утиче на реформу одбране у суседним земљама (многи стручњаци из региона сматрају да је то разлог за висок ниво наоружања и у Турској и Грчкој, упркос разлозима за то), а постоји и неколико земаља у којима реформа одбране не може да се очекује док се не реше озбиљна питања безбедности и управљања.

Последње две групе земаља треба да се суоче с посебним изазовом везаним за спречавање криминализације постојећих паравојски које делују под изговором да обављају државне функције и за онемогућавање да оне постану „преторијанска гарда“ извесних политичких структура, па чак и личности.

Они који имају другачији приступ реформи сектора безбедности признају наведене чињенице, али заступају становиште да, упркос томе, земље из региона не треба да чекају боље услове да би започеле реформу сектора безбедности. Наиме, сматрају да регионално окру-

жење не може постати погодније ако се не улажу унутрашњи напори да се подржи спољње ангажовање на смањењу и стабилизовању сукоба. Значајни елементи у тим очекиваним напорима јесу неопходне реформе те моћне институције у правцу њеног стављања под јаку и ефикасну демократску контролу и увид јавности. Уколико је такав приступ прихватљив, пракса спровођења реформи треба да се заснива на системској анализи сваког појединачног случаја, разлагању проблема и њиховом решавању корак по корак. Примена те стратегије је реална и има не само политичку већ и социјалну димензију, па ће развој и регионална стабилност имати од тога користи.

Земље из региона треба генерално да прихвате да у оквиру очекиваног регионалног заједничког интереса реформа сектора безбедности, реорганизација облика одбране из периода „хладног рата“ и после „хладног рата“ и транспарентност одбрамбених питања спадају у основне изградње поверења и безбедности и да је свака јавност у тим процесима у заједничком интересу. Тиме ће се обезбедити хомогеност у читавом региону, што ће бити и предуслов за значајно смањење улоге војног чиниоца у регионалним пословима. Ако се то дода другом наведеном приступу, може бити мотивација међународним организацијама да остану заинтересоване и улажу у регион, подстичући економски и политички развој и помажући у борби против организованог криминала и корупције.

Бугарски контекст

Задатак трансформисања војске и интегрисања њених институција је велики изазов, првенствено због величине подухвата и сложености процеса, са веома много учесника. Штавише, тај се процес често одвија у тешким околностима, чак и неповољним, баш због политичких, односно цивилних учесника и институција који треба да предњаче. Реформа војске значи више од реформе војних институција: промене у официрском кадру, структури оружаних снага и штабовима за планирање. Она обухвата: друштвено-политичке институције, као што су парламенти, странке, добровољна јавна удружења и медији, као и елиту у сектору безбедности унутар и изван влада, па има много препрека и ограничења. Спровodeћи своју реформу одбране, Бугарска се суочавала са сличним проблемима какве је имала већина источноевропских земаља које су морале да реорганизују, а не да формирају одбрамбени сектор. Воља да се приступи НАТО-у и одговарајући захтеви за чланство претварају реформу одбране у истински фундаментално и стратегијско питања за Бугарску како са политичког, тако и са војног становишта.

Бугарска војска себе традиционално доживљава као један од основних стубова нације, а имала је значајне и јавно признате разлоге

да се тако представља. Наиме, будући да је стабилна и непристрасна, утицала је на нормализацију друштвених и политичких процеса. Хипотетичко претварање војске у претњу друштву никада није разматрано а начини за спречавање таквог негативног развоја никада нису тражени и практично формулисани пре почетка демократске транзиције у посттоталитарној Бугарској.

Претварање у аполитичног службеника демократски изабраних институција није био посао који су бугарска војска и њени цивилни господари обавили преко ноћи. Требало је барем четири – пет година да се превазиђу постојећи изазови у којима су се оружане снаге ангажовале у домаћој политици на супротним странама конкурентских политичких снага. Крајњи циљ плуралистичких бугарских политичких партија и организација никада није било коришћење оружаних снага за директно наметање своје политичке воље и стицање преоћности у домаћој политичкој борби. Пре је то био индиректан притисак на друштво од стране водећих политичких снага које су желеле да покажу да имају у својим редовима припаднике оружаних снага – институције коју су Бугари високо ценили.

Основни проблем цивилно-војних односа је довољно јасан: једна од институција друштва, оружане снаге, добила је монопол на употребу мноштва инструмената силе како би заштитила интересе, спољне и унутрашње, тог друштва. Проблем који се јавља током преношења моћи јесте то што тај монопол на силу даје оружаним снагама потенцијал, не обавезно и склоност, да доминирају свим другим институцијама. Доминација не значи обавезно војну диктатуру. То може, наравно, значити и то, али у екстремном случају и у потпуности у нескладу са идејом либералне демократије. Али доминација може, такође, значити и претеран утицај у домаћим, економским и међународним државним и јавним пословима. Наиме, ако се каже да је неко политичко питање решено на одређени начин зато што је војска нешто урадила (или није урадила), мора се закључити да у том друштву војска има претеран утицај.

Посебан аспект проблема, који се појавио не само у Бугарској већ и у другим земљама, јесте чињеница да се под реформом одбране подразумева и смањење људства и наоружања. Потенцијал за „меку“ војну интервенцију не произилази из глади за влашћу. Он се генерално приписује највишим идеалима који су својствени војсци: да сачува нацију од себе саме, да превазиђу политички застој, да спречи хаос, да задржи основне службе упркос друштвеном распаду итд.

Бугарско руководство дели мишљење да свака земља у Европи мора да има одговарајуће безбедносне и одбрамбене структуре ради заштите националне безбедности и доприноса међународној и регионалној стабилности. Те организације треба да буду транспарентне и поуздане, ефективне и ефикасне и у вези с безбедношћу и национал-

ним ресурсима. Стога државно руководство прво треба да прилагоди стратегије националне безбедности и одбране с обзиром на измењену безбедност у окружењу и на нову улогу и задатке оружаних снага. Реформа одбране радикалног и интензивног типа је апсолутни захтев не само са становишта националне безбедности већ и са становишта европске интеграције.

Критеријуми и покретачки фактори: изведене поуке из бугарске реформе одбране

Развој групе критеријума и покретачких чинилаца који би могли да буду основа за мање или више опште прихваћен приступ снагама и средствима, односно, ниво демократије примењен у реформи сектора безбедности крајње је осетљиво и чак контроверзно питање. Осетљивост произилази из немогућности да се узму у обзир све карактеристике начина на које земље примењују демократски политички систем и практикују либералну демократију. Заправо, постоји значајна разлика између политичке демократије и уставног либерализма. Основна карактеристика политичке демократије је регуларно спровођење слободних и праведних избора, а уставног либерализма – „скуп слобода“, укључујући „владавину закона, поделу моћи и заштиту основних слобода говора, окупљања, вероисповести и својине“. Мада су, према искуству Запада, те две концепције постале стварни политички сијамски близанци, што не мора да буде и у југоисточној Европи. Заправо, многе од земаља које се тек демократизују имају демократске политичке системе са израженом ауторитарном праксом (на пример, често коришћење председничких декрета).

Парадокс се јавља у политичкој пракси. Уколико се политичари и њихове „судије“ стално усредсређују на савршену примену демократских принципа и предузимају следећи корак тек након што друштво, политички органи и менталитет нације потпуно сазру, никада се неће завршити процес реформи а интеграција у Европу постаће слатки сан за стотине милиона људи.

Овај увод је направљен да би се нагласило мишљење да је приступ корак по корак најбоља стратегија, која ће гарантовати не само да се основни демократски критеријуми несумњиво примењују већ и да се одржи мотивација за предузимање неопходних тешких одлука које су потребне за реформу сектора безбедности. Предложени систем критеријума и покретачких чинилаца одражава бугарско искуство током последње деценије у реформи одбрамбеног сектора. Уз све што се односи на специфично националне, политичке, културне и историјске карактеристике које бугарски случај чине јединственим (као што је јединствена и свака друга земља), треба нагласити да земља спроводи акциони план за чланство који је састављен тако да за-

довољни стварне критеријуме НАТО-а. Истовремено се одвијају и преговори за чланство у Европској унији. Због тих питања уводе се у реформу одбране брзина и демократски садржај.

Политика реформи заснива се на чврстом политичком руководству, одговорности и консензусу. Као и у другим земљама, реформа у Бугарској представља специфично стање цивилно-војних односа. Реформа одбране је изузетно значајна као политичко, јавно и међународно питање, а за њено успешно спровођење неопходно је интензивно и стално праћење и предузимање одговарајућих политичких, цивилних и економских мера да би се одржала оригинална концепција и брзина. У вези с тим, успех значи успех новог модела цивилно-војних односа, а неуспех – губитак поверења и враћање на почетну тачку формуле „војска–друштво“ пренесене из године комунизма.

Бугарске оружане снаге делују према новим судским и процедуралним прописима и под великом су политичком контролом и надзором јавности. Ипак, још увек су значајан чинилац у домаћем демократском процесу. Не зато што су било каква врста опасности за демократски живот, већ зато што захватају значајан део државног буџета (који је веома ограничен) и имају несумњиву улогу у друштву.

Реорганизација оружаних снага од типичног тоталитарног статуса „државе у држави“ до величине, структуре и функција прихватљивих са националног и међународног гледишта представља процес који има изузетно велики политички и стратегијски значај. Реформа одбране у Бугарској постала је реалан и незаменљив чинилац за јачање цивилног друштва, ефикасну политику интеграције у оквиру Европске уније и НАТО-а и осигурање одрживог социо-економског развоја. Ту улогу гарантују посебна политичка пажња, надзор цивилног друштва и слободно праћење од стране масовних медија.

Основни политичко-војни консензус о потреби и макропараметрима реформе одбране од суштинског је значаја за њен успех. То је једна од највећих тешкоћа у планирању и имплементацији реформе одбране. Било је потребно више од седам година да се такав консензус постигне у Бугарској. То питање је постало симболично за некомпатибилност између трагова стратегијске културе Варшавског пакта и приступа националној безбедности и улози војске заснованог на европским општим вредностима. Периодично, 1994, 1997, 1999. и 2001. године, оживљавана је војностручна расправа око параметара реформе. Консензус је постигнут када су обе стране сазреле да схвате да успешно стварање нових оружаних снага треба да се заснива на: (1) реалној оцени њихове основне улоге у новонасталим међународним и унутрашњим околностима; (2) раскиду не само са сећањима из прошлости већ и са илузијама за будућност, и (3) строгом вођењу рачуна о ресурсима за сваку потрошњу која се тиче одбране.

Раскидање са сећањима из прошлости проблем је који се традиционално доводи у везу са странкама које имају корене у комунистичкој прошлости. Проблем није толико у њиховој неспособности да оцене савремене околности и да схвате да ни њихови некадашњи савезници, ни ранији непријатељи нису исти а да се живот наставља у потпуно другом правцу, већ у бирачкој бази, која се углавном састоји од људи старијих од 50 година. То бирачко тело ће се вероватно сложити са новом политиком према иностранству и са више демократије, али тек пошто се значајно поправи стварно изузетно лош социјални статус.

Раскид са илузијама о будућности обично је предуслов политике засноване на консензусу младих странака правилном оријентацијом. Код њих је специфично то што покушавају да постојеће социјалне проблеме и проблеме безбедности у што већој мери проследе међународним организацијама и чиниоцима – углавном НАТО-у (КФОР, СФОР, реформа одбране итд.), Европској унији (социјални статус, корупција, незапосленост) и ММФ-у (дефицит у буџету и сиромаштво). Реална визија о томе шта је и шта увек треба да буде национална одговорност у области безбедности и одбране неопходан је предуслов за консензус о реформи одбране.

Трећа страна значајна за консензус је војна елита, која треба да почне да размишља у категоријама реалног света. Основна препрека у њиховом понашању јесте то што нису једини који мисле о националној безбедности са високом одговорношћу, што основне претње националној безбедности могу да произиђу пре из унутрашње него из међународне кризе и што њихова експертиза о изградњи оружаних снага за ново доба има значајан недостатак.

Међу главним проблемима са којима се у реформи одбране суочава Бугарска јесу озбиљне тешкоће да се успешно управља мноштвом процеса реорганизације који су истовремено започети, као што је смањење људства, гарнизона и борбене опреме, реконструисање друштвеног и војног система обуке, модернизација и наоружавање. Осим тога, истовремено се реорганизује управљачки део система.

Модернизација мора да буде довољно јака да би се променио систем одбране заснован на визији масовне војске и потпуне припреме националне привреде и друштва за дуготрајан рат. Војностратегиска димензија војне реформе чини у ствари, промену филозофије изградње и употребе оружаних снага.

Судској и нормативној бази војне реформе неопходан је сталан развој – поуке се изводе свакодневно, како током спровођења реформи, тако и током управљања кризом на Балкану и рата против тероризма.

Одржавање мотивације људства показало се као најтеже – треба наћи формулу за поправљање стандарда живота и служби у војсци,

као и приступ да се привуче и задржи обучен цивилни kadar. Треба да uzimamo u obzir uticaj smene generacija koja vodi ka promeni socijalne strukture društva koja, za uzvrat, dovodi (uglavnom među mladim ljudima) do kontradiktornih, prevashodno negativnih ideja o vojnoj profesiji. U celokupnom procesu demokratizacije društva neophodno je da se demokratske norme u vojnoj sferi takođe povećaju do mogućih granica.

Treba uzeti u obzir i činjenicu da su reforme u toku i u drugim oblastima sistema nacionalne bezbednosti, pa i u vojnoj industriji. Sa Vladinog stanovišta, to je izuzetno veliki kompleks питања koji privlači političku pažnju, resurse i vreme koje je potrebno za pripremu, motivisanje, promovisanje, definisanje i primenu.

Postizanje političkog konsenzusa je najvažniji činilac u sprovođenju efikasne političke kontrole nad odbrambenim sektorom. U tom slučaju politička kontrola nad vojskom meriće se na osnovu toga kako se aktivnosti u vezi sa odbranom (struktura i veličina oružanih snaga, vojne operacije, budžet, izbor sistema naoružanja, начин организације, начин регрутације итд.) усмеравају, прате и коригују од стране цивилних државних агенција (директно и кроз јавно учешће).

Ефикасан чиновнички апарат грађанске државе

Ако је демократска политичка контрола прва страна „дивилне контроле“, друго симболично значење речи *цивилни* синоним је за чиновнички апарат грађанске државе у систему министарства одбране.

Грађанско-бирокупатска контрола односи се на државно-војне односе и мери се обимом заједничког рада војног и цивилног кадра на планирању одбране, расподелу ресурса и управљању. У том смислу „контрола“ са административног становишта нема исту јачину као у области политике. Пракса у Бугарској показује да је подела стручности између војске и цивила у процесу планирања и управљања ресурсима одбране најбољи начин да се избегну једностране одлуке о питањима која се не односе само на буџет већ и на распоређивање гарнизона, затварање база, професионализацију служења војног рока, набавке и аквизиције, војно образовање итд.

У западним либералним демократијама напор да се успоставе цивилне администрације ради добијања ресурса потребних за одржавање војске изнутра је ојачао државу у односу на војску, која је у великом степену постала зависна од ресурса државе. Штавише, државни заступници гарантовали су политичку моћ социјалним групама које су поседовале те ресурсе у замену за њихов допринос. Тако су унапредиле цивилне секторе у односу на војску. Сходно томе, изградња војске конкурисала је цивилним секторима, али је спречена војна доминација над тим секторима.

У случају (не само) Бугарске постоје разлике у односу на ту традицију. Зависност војске од цивилних чиновника не постоји због тога што је изградња оружаних снага била усмерена, њом су управљале и у многим случајевима је и финансирале спољне силе – Руска империја након 1887. и Совјетски Савез после 1944. године. Сходно томе, војска је могла да побољша свој аутономни статус у односу на цивилне власти, па чак и да успостави аутономну инфраструктуру и функцио-нише као држава у држави.

Изузетно важан покретачки чинилац је чињеница да хронично недостају добро припремљени цивили који могу да обављају посао везан за одбрану довољно професионално да би задобили поверење војске. Разлог за то је, поред остатка тоталитаризма (када је уместо увођења цивилне контроле војске постојала страначка контрола), све непривлачније запошљавање у војсци за младе људе, углавном због сталних редуција и структурних промена које ту професију чине нестабилном.

Од суштинске је важности и недостатак ефикасне и привлачне националне чиновничке културе (администрација је ружна реч). Корупција, неефикасност, бруталност, лењост, итд. синоними су за војну администрацију, коју чине већином цивили. Током последњих четири-пет година, када је започело истовремено смањење наоружања, борбених средстава и војне инфраструктуре и модернизација и преоружање, криминална делатност у цивилној администрацији значајно је повећана.

Цивилне власти обично чине систематску грешку покушавајући да опишу свој примарни посао као обезбеђивање новца и осталих ресурса које захтева војска. То је обично неизводљив посао, али његово формулисање за јавност доводи у питање ефикасност цивилне администрације.

Непристрасна и поуздана равнотежа интереса

Кратка али болна историја демократске транзиције у Бугарској (као и на подручју Балкана) даје много примера за то да је главни разлог сукоба приликом примене цивилне контроле над војском чињеница да обе стране нису објасниле и схватиле националне интересе друге стране. Из неспоразума су произишле обостране сумње, које изазивају противмере и стварају политички простор за поступке којима се угрожава демократија и сама идеја демократских цивилно-војних односа. Дакле, уколико нека земља жели цивилну контролу као предуслов за демократизацију неопходно је да се појасне групе интереса и њихов однос да би се спровела успешна демократизација војске. Те групе интереса нису статичне и одражавају динамику цивилно-војних односа. Однос између интереса цивила и војске обезбеђен

је у Бугарској праћењем решења у земљама чланицама НАТО-а и поштовањем критеријума за пријем у његово чланство.

ЦИВИЛИ

1. Контрола новца који се кроз буџет за одбрану враћа друштву. То подразумева да процес одобравања налога и потрошње националних војних буџета буду у основи политичке контроле. (Приликом процене степена политичке контроле у свакој земљи на свету хтели би да знају: 1) да ли оружане снаге уживају готово потпуну аутономију у приступу владиним фондовима или главне одлуке доносе одређени службеници који раде преко цивилне јавне службе, и 2) да ли се захтеви за финансирање из буџета одобравају без велике расправе или се о њима води жустра расправа па се често мењају.

2. Ефикасност. Владе улазе у велике трошкове одржавања оружаних снага да би оне биле на располагању као ефикасни инструменти државне моћи, нарочито у вези са спољашном и унутрашњом безбедношћу.

Невезано за војну ефикасност, међутим, владе ће водити бригу и о томе да њихове војне снаге буду ефикасне као националне институције, у смислу да у значајној мери доприносе друштвеној интеграцији и изградњи нације. Другим речима, владе ће бринути о томе да се војска схвата као огледало државе. Стандарди регрутације, на пример, и могуће квоте установљавају се тако да осигурају да оружане снаге одразе састав друштва којем служе. Отуда војсци може да буде забрањено да ограничава своје чланство на посебне друштвене класе или на одређене расне групе, и на сличан начин, да онемогућава чланство женама или лицима одређене сексуалне оријентације. Такве мере могу да покрену осетљива и политички експлозивна питања, која сама по себи постају тешки проблеми цивилно-војних односа, нарочито у време великих социјалних промена када долазе у конфликт традиционалним идејама о вези између припадности војсци и способности за војску. Постоји једна чињеница која је несумњиво значајна: у неким случајевима у земљама нашег подручја војска је била чинилац интегритета у тренутку када је већина других политичких инструмената државе била мање-више изгубљена.

3. Привреда. У једној демократској земљи примарни циљ сваке владе јесте да поново буде изабрана. Могућности да се то деси веће су ако су порези ниски, односно ако је велика приметна корист од буџетских расхода. Војне снаге су веома скупе, будући да изазивају повећање пореза и смањење других активности владе, што је неповољно јер су користи од потрошње за војску обично апстрактне, нарочито у време мира, када већина политичара губи политичке поене ако се залаже за ту потрошњу. У демократским земљама, зато, осим у

време националне опасности или јасно дефинисане претње, повећање потрошње за одбрану углавном изазива велики отпор.

Војска

1. Аутономија. Војска је разумљиво забринута за очување своје независности и кохезије као основног елемента своје борбене ефикасности. Због тога је потребно да се војска разликује од осталих елемената друштва, што се постиже ношењем униформе, јачањем дисциплине и послушности, животом у касарнама, посебним судским системом, забраном политичких активности итд. До које мере се та различитост може дозволити у једној демократској земљи а да се не сукоби са бригом владе да војска представља огледало државе? До које мере то мора да се дозволи да би се осигурала борбена ефикасност? На сличан начин неко може да пита колико је мешање цивила у унутрашњу администрацију војске у сагласности са цивилном контролом и са војном кохезијом и борбеном ефикасношћу.

2. Професионализам. Војска има сталан интерес да се војна професија призна као позив или занимање, јер то подразумева скуп друштвено корисних вештина и знања стечених кроз искуство и учење. Такав професионализам подразумева и ексклузивност, која се добија кроз друштвено и правно признање да само квалификовани чланови те професије имају право да практикују војне вештине, и они то чине према кодексу етике којим се дефинише прихватљиво понашање. Према свим тим карактеристикама припадници војне професије разликују се од других професија и лаика. Оно што је најважније, професионализам одваја војску од политичке класе. Зато војни професионалци немају веће право на политичку власт од припадника било које друге професије (на пример, медицина, право итд.) У том смислу, професионализам у војсци имао би тенденцију да учини аспект контроле у цивилно-војним односима много попустљивијим, што подразумева да влада подржава тај професионализам разумном платом и извесним друштвеним статусом.

3. Могућност. Коначно, војска ће имати веома реалан интерес да се обезбеди људством, опремом и објектима у довољној количини и задовољавајућег квалитета не само да би обавила војне задатке које јој влада додели, већ и да би нагласила свој смисао за професионализам и значај за државу.

Најновије стратегије безбедности и одбране

Бугарски политички, а нарочито војни естаблишмент верује да су одговарајуће структуре безбедности и одбране од суштинске важности за модерне, демократске државе и да оне помажу да се ојача

национална безбедност. Оне се сматрају и значајном компонентом мера изградње поверења у региону. Становиште је да је дужност земље да осигура националну безбедност и да доприноси међународним договорима везаним за безбедност кроз структуре и политику које су транспарентне и поуздане, и кроз напоре који су ефективни, ефикасни и пропорционални њиховим безбедносним захтевима и националним ресурсима.

Постала је традиција након 1994. године да се јавно расправља о стратегијама безбедности и одбране и да их одобрава национални парламент. То је допринело да се јасније дефинишу ризици и изазови са којима се земља суочава, и образложи улога одбране и других снага, врсте задатака за које су предвиђене и начини на који треба њима да се управља.

Под притиском и уз, понекад, загрејану расправу, Народна скупштина (бугарски парламент) одобрила је све важније документе који се односе на одбрану и безбедност.

Дефинисање	Документ
Национални интереси и циљеви националне безбедности	Концепција за националну безбедност, 1998.
Ризици и претње националној безбедности	
Улоге, мисије и задаци оружаних снага	Војна доктрина, 1999.
Одбрамбени ресурси и (одређивање буџета у ширем смислу) одређивања	Буџет за одбрану, годишње
Постигнути резултати	Годишњи извештај о стању националне безбедности

Национална скупштина је усвојила 16. априла 1998. Концепцију за националну безбедност као: 1) политичку декларацију демократске владе о основним питањима безбедности и 2) систем путоказа за организовање напора нације и државе да постигну стратегијске циљеве. Према Концепцији, национална безбедност постоји када су гарантовани основна права и слободе бугарских грађана и демократско функционисање државе и цивилних институција. Концепција представља националне интересе као одраз интегралног приступа безбедности грађана, друштва и државе, као и одбрани њихових интереса. Темеље националне безбедности чине владавина закона, равнотежа интереса и одговорност за националну безбедност појединца, друштва и државе, као и међусобни однос и међузависност националне и међународне безбедности. Приоритети и чиниоци државне безбедности указују на систем политичких и стратегијских путоказа за развој и гарантовање националне безбедности у периоду који претходи уласку Бугарске у НАТО и Европску унију.

Концепцијом националне безбедности дефинишу се принципи и оријентири који чине основу нове Војне доктрине, коју је усвојио Парламент 8. априла 1999. године. Тим документом затворен је круг прописаних одговорности за националну безбедност и одбрану. Њиме се допуњава скуп задатака и функција бугарских оружаних снага дефинисаних Уставом, Концепцијом националне безбедности и Законом о одбрани и оружаним снагама (1995, допуњено 1997). Такође, њиме се наглашава њихова улога у гарантовању националне безбедности, територијалног интегритета и суверенитета земље. По први пут одлуком Парламента одређена је величина оружаних снага у миру и рату, као и смернице и оријентири за њихов развој.

Филозофија нове војне доктрине (која представља војнополитички документ ближи западној формули „националне војне стратегије“) састоји се у стављању акцента на тезу да мешање земље у војни сукоб треба избегавати јачањем међународне безбедности и стабилности. У исто време, суверенитет, безбедност и независност Бугарске треба да се гарантују кроз интеракцију и интеграцију у европске и евроатлантске структуре безбедности и кроз политику националне одбране која је адекватна потенцијалним претњама.

Војном доктрином повећаван је број функција оружаних снага: застрашивање и одбрана допуњени су мировним, хуманитарним и спасилачким функцијама, функцијама за помоћ и убрзавање интеграције Бугарске у НАТО, као и друштвеним функцијама за стварање осећаја безбедности код грађана, за образовање младих у духу патриотизма и јачање етничке кохезије нације.

Главни циљеви нове одбрамбене политике Бугарске, која одређује карактер основних улога оружаних снага јесу:

- подршка међународној заједници у напорима да гарантује мир и безбедност;
- спречавање мешања земље у оружане сукобе;
- гарантовање независности, суверенитета и територијалног интегритета земље.

Бугарске ОС поседују значајан потенцијал за спровођење своје друштвене мисије. Оне то чине тако што доприносе интеграцији друштвених и етничких група у друштву, образују младе у „европском“ духу, стварају код грађана осећај безбедности и сигурности, као и поузданости у случају природних и других катастрофа, доприносе развоју образовања, науке и виших технологија, и разјашњавају циљеве и стратегију за интеграцију Бугарске у НАТО и Европску унију.

Поуке изведене у Бугарској током кампање на Косову и ширења тероризма доводе до неких основних закључака. Наиме, Бугарска нема оружане снаге које одговарају савременим одбрамбеним захтевима и потребна је дубока реформа одбране, која треба да се заснива на стандардима, доктринама и структурама НАТО-а због захтева за ин-

тероперативношћу свим европским земљама и неизбежности приступања Бугарске Савезу. Због великог ангажовања НАТО-а у контролу регионалне безбедности и ангажовања ЕУ у процесу стабилизације и обнове после сукоба Бугарска може да изведе барем структурни део одбрамбене реформе. С обзиром на то, разрађен је систем најважнијих претпоставки којима се, углавном, одређују оквир, природа и стратегија војне реформе.

Бугарско руководство дели мишљење да су одговарајуће безбедносне и одбрамбене структуре од суштинске важности за сваку земљу у Европи због заштите националне безбедности и доприноса међународној и регионалној стабилности. Те организације треба да буду транспарентне и поуздане, ефективне и ефикасне, и да одговарају захтевима везаним за безбедност и националним ресурсима. Из тог разлога, државно руководство прво треба да прилагоди стратегије националне безбедности и одбране како би се узели у обзир измене на безбедност у окружењу и нова улога и задаци оружаних снага. Реформа одбране радикалног и интензивног типа апсолутни је захтев не само са становишта националне безбедности већ и са становишта чланства Северноатлантском савезу.

Метод планирања развоја оружаних снага заснован на природи и обиму класичне врсте претњи са којима се треба суочити и неутралисати их не одговара модерној евроатлантској стварности. Неопходно је да се примени нов приступ, који се заснива на одбрамбеним могућностима за мноштво различитих операција. У том контексту питање интероперабилности, нарочито након Косова, престало је да буде проблем само земаља чланица и оних које желе да приступе Северноатлантском савезу. Интероперативност оружаних снага постаје интегрални део европског политичког, безбедносног, па чак и менталног идентитета свих који желе да живе у миру и стабилности и уживају колективне и заједничке гаранције за безбедност.

Потребно је да се развије и изврши дубока реформа у свим сегментима националне одбране, као и да се изведу фундаменталне промене у стратегијској култури бугарских политичара и војника. Процес хармонизације менталитета и основних погледа на рат и оружане снаге вероватно ће дуго трајати и због тога треба указати више поверења официрима млађе генерације и генералима са одговарајућим образовањем у НАТО-у и институтима за обуку у земљама чланицама. У оквиру тога, војна стручност, која је покретачка снага војних реформи, треба да буде демонополизована укључивањем цивилних стручњака, истраживача из академских и невладиних институција. Неизбежно је коришћење стручњака из иностранства приликом провере структуре снага и проучавања модернизације. То захтева значајно јачање стратегијског партнерства са чланицама НАТО-а, и то не само у погледу политике и односа према иностранству већ и у погледу одбране.

Конечно, у реформи одбране бугарских оружаних снага треба учинити кораке да се испуни технолошки јаз који се појавио као наслеђе из времена Варшавског пакта. То питање, које се односи на одговарајуће ресурсе и време реформе, кључно је због свог позитивног и конструктивног аспекта. Без тога, реформа би се односила само на смањење људства, гарнизона и наоружања, што је по традицији непопуларно, како у друштву, тако и у војсци.

У том оквиру концепцијом развоја оружаних снага предвиђена је њихова избалансирана природа. Очекује се да ће се оне прилагодити захтевима НАТО-а и моћи да испуне бројне задатке у различитим ситуацијама помоћу правног оквира који им одговара, уз потпуно узимање у обзир динамичког модела међународног права и пракси коришћења оружаних снага. Предвиђају се флексибилне структуре и аутономне тактичке јединице, адаптивни системи и методе планирања, програмирања и буџетирања и функционалне и демократске контроле, свеобухватна обука војника и кадра на основу доктрине обуке НАТО-а, политичка, доктринарна, инфраструктурна и техничка усклађеност са земљама чланицама НАТО-а и систем за мобилизацију оружаних снага ради националне одбране, која одговара стратегијском окружењу.

Бугарски политички и војни естаблишмент очекивао је да ће обезбедити капацитете и могућности оружаних снага које су суштински значајне за адекватно учешће у неутралисању изазова и војних претњи безбедности у националном и међународном контексту кроз развој према следећим главним цртама:

- развој оружаних снага поједностављене и флексибилне структуре, оптимално формацијско бројно стање људства, висока покретљивост, ефикасност, модуларност, могућност материјалног обезбеђења и свестрана подршка у вези са све већом интероперативношћу;

- успостављање и одржавање потенцијала оружаних снага тако да могу да одврате изненадне претње. Главне компоненте су: могућност раног упозоравања, заснована на интеграцији националног информационалног система, снаге за непосредно и брзо распоређивање, снаге за противавионску артиљеријску одбрану земље, систем мера за очување отпорности снага, поуздан систем за обуку и активирање резервиста и интегрисано војно планирање и интероперативност са снагама НАТО-а;

- осигурање да оружане снаге буду способне за промену или изненадни прелаз из мирнодопских услова у ратне услове и за достизање борбене готовости која одговара тренутној војној претњи по принципу фаза по фаза;

– прилагођавање руководства, контроле и командовања преовлађујућој ситуацији, циљевима и задацима и осигурање могућности за њихово материјално обезбеђење у операцијама у земљи или иностранству.

– оспособљавање трупа и снага за обављање различитих, посебно додељених функција и задатака; достизање и одржавање потпуне доктринарне и техничке интеракције међу њима у свим условима имајући у виду интероперативност са снагама НАТО-а и могућност интеракције са другим владиним и цивилним институцијама у испуњавању њихових задатака у време мира, криза и војних сукоба;

– постизање помоћу обуке тактичких и неких оперативних јединица савршенства у извођењу различитих врста операција на бојном пољу и спремност за брзо прелажење са једног типа операција на други; осигурање да су проверени традиционални методи, као и савремени модели симулације и симулатори, добро савладани у обуци снага и кадру;

– посвећивање сталне пажње кадру, тако да се обезбеди јасан статус и модел службе, заснован на одрживом и јаком правном оквиру;

– стварање технолошког нивоа наоружања и опреме који одговара задацима и у највећој могућој мери у сагласности је са стандардима Северноатлантског савеза.

За Бугарску су перспектива интеграције и одговарајућа реформа одбране неодољива стратегијска питања. Реформа одбране, као и целокупна реформа сектора безбедности, један је од главних захтева у припреми да се приступи НАТО-у. Стога је она на критичном путу за постизање бугарских националних циљева. Она је такође од изузетног значаја, као део доброг система власти, за амбицију земље да приступи Европској унији.

Одговарајући споразуми о финансирању и веродостојни планови засновани на ресурсима

Одбрана је дугорочан посао за који је неопходна доследност у развоју како наше политике, тако и наше војне моћи. За посао који је предузет на путу за пријем у НАТО и преобликовање и модернизацију бугарских оружаних снага потребни су, поред јасне визије улоге оружаних снага, адекватни споразуми о финансирању. Финансирањем у перспективи, које је сразмерно ономе што земља може себи да приушти, обезбеђује се што предвидљивије снабдевање из године у годину и омогућава простор за ефикасно управљање, даје стабилност процесу, и обезбеђује мотивација за војни естаблишмент да допринесу

си реформским напорима и да прихвати тешке одлуке које утичу на његов статус.

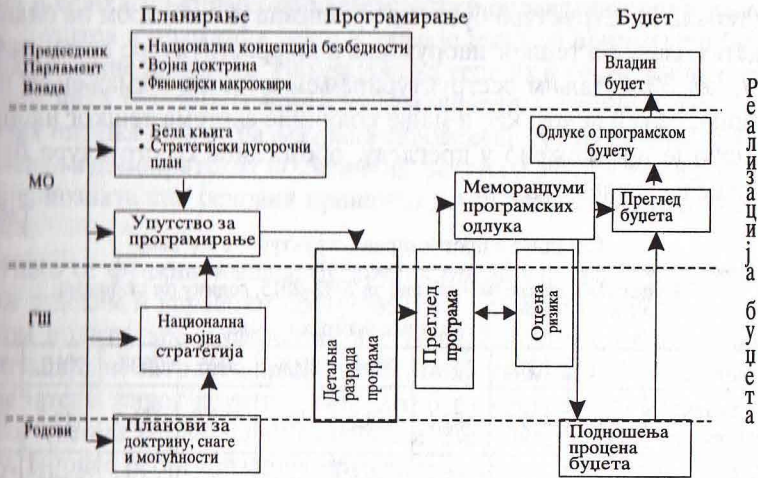
Планови за реформу одбране, као целокупан процес и њене поједине делове треба да се раде након анализе и доделе приоритета задатака и мисија. Морају да буду реално образложени, са довољно детаља и ригорозно примењени да би се контролисало шта је урађено и како се користе ресурси. Политике и планови морају да обухвате нове захтеве и системе да би се обезбедило њихово ефикасно спровођење.

У „Плану за организациону структуру и развој Министарства одбране до 2004. године“ (познатом као План 2004), направљена је одредба за стварање интегрисаног система за планирање и развој програма заједно са буџетирањем у оквиру Министарства одбране и оружаних снага. То је омогућило објективну, ефикасну и транспарентну доделу ресурса и отварање према цивилној контроли. Интегрисани систем обухвата шестогодишњи период и доводи у равнотежу дугорочне приоритете са краткорочним захтевима. Фаза програмирања повезује расположива и предвиђена средства са одбрамбеним могућностима, као и дугорочне планове са одбрамбеним буџетом. Штавише, дају се овлашћења одговорним доносиоцима одлука, што омогућава да планирање процеса буде транспарентније, тј. отворено за цивилну контролу.

Почетком 2000. године, развијене су и одобрене „Концепција система планирања, програмирања и буџетирања (The Concept of the Planning, Programming, and Budgeting System – PPBS) у оквиру Министарства за одбрану и оружане снаге“ и „Методологија за развијање програма у оквиру Министарства одбране и оружаних снага“. Тиме су постигнути следећи циљеви: дефинисани су организација, временски план и функције процеса планирања, програмирања и буџетирања; дефинисани су место и улога у процесима планирања, програмирања и буџетирања главних службеника у Министарству одбране и неких органа, као што су савет одбране, програмски савет, савет за интеграцију, савет начелника штабова, војни савети у штабовима родова, стручни техничко-економски штабови, итд.

Новоствореним системом планирања, програмирања и буџетирања треба да се осигура дугорочно везивање одбрамбених ресурса са одбрамбеним, односно борбеним могућностима у шестогодишњем периоду програмирања; усклађеност са системима планирања у НАТО-у и стварање за ефикасну цивилну контролу и транспарентност у формулисању буџета одбране према захтевима бугарске војне доктрине. На шеми 1 приказан је циклус система планирања, програмирања и буџетирања.

ОРГАНИЗАЦИОНА ШЕМА СИСТЕМА ПЛАНИРАЊА, ПРОГРАМИРАЊА И БУДЖЕТА
У БУГАРСКОМ МИНИСТАРСТВУ ОДБРАНЕ



Програмом су обухваћени: мисије, циљеви, усмерења, функције, задаци активности и ресурси Министарства одбране, Генералштаба и јединица, и то је моћно оруђе за развој бугарског буџета за одбрану на програмским принципима. Сваки од главних програма одбране функционално је подељен на програме. Сваки програм се састоји од потпрограма или одговарајућих блокова програмских елемената. Програми могу да садрже програмске елементе из различитих родова. Главни програми у оквиру Министарства одбране су следећи: 1) Кошнене снаге; 2) Ваздухопловне снаге; 3) Морнарица; 4) Централно командовање и управљање и подршка оружаним снагама; 5) Учествовање Бугарске у мултинационалним формацијама; 6) Образовање и обука; 7) Безбедност (војна полиција и контраобавештајна служба); 8) Безбедност кроз сарадњу и интеграцију (пружање изван оквира); 9) Квалитет живота; 10) Наука, истраживање и развој; 11) Административно управљање и подршка; 12) Системи командовања, управљања, комуникације, рачунара, извиђања и осматрања, и 13) Војне информације.

Описани план за реформу одбране заснива се на ригорозној квантитативној анализи и педантном прорачуну трошкова. Ипак, у вези с дугорочним и средњорочним планирањем увек се подразумева и неизвесност. У релативно доброћудном окружењу у средњорочном периоду, главни извор неизвесности је расположивост предвиђених ресурса и њихова расподела. У том погледу, бугарски планери одбране узимају у обзир чиниоце као што су: стопа

економског раста, стопа инфлације, девизни курс, ниво потрошње за одбрану и политика прихода.

Бугарска влада је дала прогнозу буџета за одбрану до 2015. године (табела 1). Структура буџета дефинисана је с обзиром на смањење људства, система тешког наоружања и инфраструктуре према реформи *План 2004*. Даљим реструктурирањем људства и смањењем броја касарни, база и депоа, као и мање количине система тешког наоружања, што је предложено у прегледу, обезбедиће се структура буџета одбране на следећи начин:

Табела 1

Садашња и прогнозирана структура за одбрану

Буџет Министарства одбране за 2002–2015. годину по ставкама (у милионима бугарских лева)									
Година	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2010.	2015.
Трошкови људства	445,0	489,3	482,1	419,2	459,1	503,0	551,3	713,7	872,2
Рад и одржавање	216,3	190,3	210,7	296,6	286,2	288,6	284,5	289,3	290,9
Улагање	84,3	151,7	208,6	255,4	300,9	337,7	368,9	438,7	508,1
Истраживање и развој	2,5	4,6	6,9	9,6	13,2	14,7	15,3	19,1	22,3
Буџет Министарства одбране	748,1	835,9	908,3	980,8	1.059,4	1.144,0	1.220,0	1.460,8	1.693,5
Буџет Министарства одбране за 2002–2015. по ставкама (у процентима)									
Године	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2010.	2015
Трошкови људства	59,5	58,5	53,1	42,7	43,3	44,0	45,2	48,9	51,5
Рад и одржавање	28,9	22,8	23,2	30,2	27,0	25,2	23,7	19,8	17,2
Улагање	11,3	18,1	23,0	26,0	28,4	29,5	29,9	30,0	30,0
Истраживање и развој	0,3	0,6	0,8	1,0	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3

Предстојеће побољшање система планирања, програмирања и буџетирања односи се на: законодавство, развој новог система управљања финансијама у Министарству одбране, имплементацију прегледа програма, прецизној организацији за сваку фазу рада система, увођење методологије процене ризика итд. Та побољшања треба да допринесу тачном и правовременом прорачуну финансијских ресурса потрошених за програме одбране.

Упркос напретку који је учињен током последњих десет година, развој и ефикасно управљање демократски оправданим односима између друштва и оружаних снага и даље је један од приоритета бугарске националне политике. Након година тешких и често болних одлука политичка транзиција земље ка демократији успешно је завршена. Од свих питања која су разматрана спроведена су она која су се тичала увођења демократских политичких закона и закона тржишне економије, позната као основни принципи демократских цивилно-војних односа.

Иако се функционисање бугарских оружаних снага усклађује са новим судским и управним поступцима и налазе се под великом контролом политичара и јавности, оне значајно утичу на процес демократизације, не зато што представљају било какву врсту опасности по демократски живот друштва, већ зато што користе значајан део државног (веома ограниченог) буџета и имају несумњиву друштвену улогу. Процес реорганизације оружаних снага – од типичног тоталитарног статуса „државе у држави“ до величине, структуре и функција, прихватљивих са унутрашњег и међународног гледишта – има изузетно велики политички и стратегијски значај. Реформа одбране у Бугарској чинилац је за јачања цивилног друштва, ефикасну политику, интеграцију у Европску унију и НАТО и осигурање одрживог социоекономског развоја. За њу су потребни посебна пажња јавности (укључујући и међународну), цивилно друштво и праћење од стране слободних масовних медија, као и војно-политичка сарадња ради успешног развоја ефикасних стандарда, норми и процедура који треба да гарантују не само способне оружане снаге већ и интензивну демократску контролу.

Новим демократским уставом од 1991. године, уз нове законе о одбрани, оружаним снагама, унутрашњој безбедности и обавештајним службама, одређене су улоге и одговорности Парламента, председника, Владе и Генералштаба према захтевима демократске цивилне контроле.

Народна скупштина (Парламент) основна је институција за политичко усмеравање и контролу оружаних снага и других безбедносних структура. Она те функције обавља кроз своју законодавну активност, усвајање одлука и других аката везаних за парламентарну контролу. У сфери безбедности помаже јој Национални комитет за безбедност.

Законодавна акта која усвоји Народна скупштина у вези с националном безбедношћу обухватају: Концепцију националне безбедности, Војну доктрину (као војно-политички документ на стратегијском

нивоу), Закон о одбрани и оружаним снагама и друге основне законе, као што је Закон о специјалним обавештајним средствима.

Народна скупштина одлучује о објави рата и закључује мир; одобрава распоређивање и употребу бугарских оружаних снага изван граница земље и распоређивање, прелазак и употребу страних трупа на својој територији; на предлог премијера, уводи ратни закон или стање опасности у свим деловима земље; ратификује или одбија, према закону, све међународне иницијативе политичке и војне природе, и предвиђа корекције државне границе. Народна скупштина ратификује међународне уговоре, билатералне (на пример, за међународну сарадњу) и мултилатералне (на пример, Споразум о конвенционалним снагама у Европи, Споразум „Отворено небо“ итд.), конвенције и законе којима се регулишу одређена питања одбране, унутрашњи поредак, безбедност и војноиндустријски комплекс (Закон о контроли над страним трговачким активностима наоружања и робом и технологијама које имају двоструку намену).

Законом о одбрани и оружаним снагама Републике Бугарске (The Law of Defence and the Armed Forces of the Republic of Bulgaria – LDAF), усвојеном 1995. године, додата су Народној скупштини следећа овлашћења: да усвоји концепцију националне безбедности (као документ „Велика стратегија“) и војну доктрину на предлог Савета министара, да усвоји дугорочне програме за развој оружаних снага; да одреди величину оружаних снага, да осигура неопходне законодавне норме за установљавање јединица за цивилну заштиту и за обављање хуманитарних задатака у случају природних и индустријских катастрофа и да установи, преобликује и затвори војне образовне институције.

Народна скупштина обавља парламентарну контролу активности свих органа власти: Министарства одбране и, сходно томе – бугарских ОС, војне обавештајне службе и војне контраобавештајне службе, Министарства унутрашњих послова и, сходно томе – пограничних снага и жандармерије, Националне службе за безбедност (контраобавештајна), Националне обавештајне службе и Службе националне гарде. Парламентарни национални комитет за безбедност и Комитет за политику према иностранству и интеграцију помажу Народној скупштини у њеним активностима и у њено име обављају парламентарну контролу.

Председник републике је врховни командант оружаних снага Републике Бугарске. Он именује и распушта вишу команду оружаних снага и даје, на предлог Савета министара, све више војне чинове. Председава Консултативном савету националне безбедности, чији је статус установљен законом. Национална обавештајна служба и Служба народне гарде под његовим су руководством. На предлог Владе, објављује општу или делимичну мобилизацију за рат. Када Народна

скупштина не заседа и не може да се сазове, проглашава ратно стање у случају оружаног напада на Бугарску или доноси одлуку када је потребно хитно деловање на основу међународне обавезе. Проглашава ратни закон или неко друго стање опасности. Народна скупштина се одмах сазива да би гарантовала председникову одлуку.

Према Закону о одбрани и оружаним снагама, председник на предлог Савета министара одобрава стратегијске планове активности оружаних снага и подиже ниво борбене готовости оружаних снага; у војном сукобу или рату координира политику са иностранством о учешћу у међународним организацијама и безбедносним структурама ради окончања војног сукоба или рата; командује врховном командом, издаје акте за припрему земље и оружаних снага за рат; уводи у употребу ратне планове; уводи рестриктивни режим ширења информација у вези са одбраном земље и износи предлоге мировних решења Народној скупштини.

Са увођењем ратног закона, објавом рата или тренутним почетком војних активности председник образује врховну команду. Она помаже врховном команданту у вођење одбране и оружаних снага и укључује премијера, министра одбране, министра спољних послова, министра саобраћаја, министра територијалног развоја и грађевинарства, председавајућег Комитета за пошту и телекомуникације, начелника Генералштаба и друга лица, која именује врховни командант.

У Савету министара (Влада) питањима националне безбедности баве се: Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова, Министарство спољних послова, Комитет за пошту и телекомуникације, Цивилна заштита, Међуагенцијски комитет за питања војноиндустријског комплекса и мобилизацијске готовости земље, Управа за поверљива питања, Општа управа „Државне резерве и ратне залихе“, Национални савет за борбу против злоупотребе наркотика и трговине наркотицима, Национални биро за територијални азил и избеглице итд.

Амандманима у Закону у одбрани и оружаним снагама (1995/1997) Савету министара додата су овлашћења да политички усмерава оружане снаге; да формулише и спроводи државну одбрану и војну политику; да одржава борбену и мобилизацијску готовост оружаних снага; да одобрава планове мобилизације, Правило војне службе, Општи ратни план државе и ратни нацрт буџета; да регулише производњу и трговину војним стварима; да одређује стандарде и заповест за скупљање, чување и коришћење сировина и материјала за време рата; да командују и мобилишу оружане снаге у случају проглашења ратног стања; да отвара, трансформише и затвара војне објекте, огранке, институте и школе; да одобрава захтеве за транспорт, енергију, комуникације и системе складиштења, као и за стамбена и производна и економска места, зависно од потреба одбране; да

дају предлоге председнику Републике за именовање и разрешавање дужности виших команди оружаних снага и за давање свих виших војних чинова, и друго.

Осим тога, на основу искуства из управљања кризама у Босни и на Косову, садашње кампање против глобалног тероризма и проширења сарадње, на основу неколико амандмана, с НАТО-ом, овлашћењима Савета министара додато у надлежност одобравање распоређивања и употребе бугарских војних јединица изван граница земље за обављање хуманитарних, еколошких, образовних спортских и других задатака невојног карактера; распоређивање и употреба појединачне ненаоружане војске изван граница земље за обављање службених или репрезентативних задатака на основу међународних обавеза; одобравање распоређивања и употребе војне опреме изван граница земље и одобравање распоређивања страних трупа у Бугарској или њихов прелазак територије државе ради обављања задатака мировног карактера.

Министар одбране одговоран је за спровођење политике државе у Министарству одбране. Министри у свим владама од 1991. године били су цивили (у једном случају био је пензионисани адмирал). Министар одбране политички усмерава и цивилну контролу над бугарском војском тако што: учествује у развоју и ажурирању концепције националне безбедности; саставља нацрт дела државног буџета за Министарство одбране; расподељује буџет и управља финансијским и материјално-техничким осигурањем бугарских ОС; води персоналну политику, односно одговара за регрутовање кадра за бугарске ОС и обуку официра; организује културне и образовне активности, спроводи општи надзор над војним образовним системом и војним научним и истраживачким институтима; руководи међународном сарадњом у вези с одбраном; доноси прописе, уредбе, упутства и наредбе и одговара за правну основу у Министарству одбране; организује активности за подршку и бригу за грађане који су страдали у одбрани земље; одговара за управљање државном војном имовином и за њено чување, као и за спортске активности и развој спортске инфраструктуре; организује активности инспекције Министарства одбране; предлаже Савету министара да се генерал високог чина именује за место начелника Генералштаба; препоручује кадар за централну администрацију Министарства одбране и Генералштаба; усмерава информације, публикације и активности у односима са јавношћу Министарства одбране, војне полиције, војне контраобавештајне службе и других.

На предлог начелника Генералштаба, министар одбране, подноси Савету министара нацрт за војну доктрину земље (војно-политички документ), предлог броја и организације бугарских ОС, нацрт за општи државни ратни план, предлог за именовање и разрешавање вишег командног кадра и за давање виших војних чинова, и предлог за

објаву опште или делимичне мобилизације. Пратећи процедуре, он прима официре у редовну службу и даје први официрски чин, унапређује у виши чин, деградира и разрешава војне службе официре бугарских ОС, именује и опозива бугарске војне аташее у иностранству и представнике Министарства одбране у међународним организацијама. Министру одбране помажу заменици министра и начелници политичког кабинета који су цивили.

Проблеми са испуњавањем формалних захтева за цивилну демократску контролу тичу се углавном њене ефикасности. Мада није карактеристичан само за Бугарску, проблем има специфичне карактеристике и на њему ће се још радити. Постоји нереално веровање код многих међу бугарском политичком и војном елитом да ће једном, када се задовоље формални захтеви, цивилна демократска контрола бити загарантована. Међутим, изузетно је важно да се схвати да се ефикасна цивилна контрола може остварити само ако постоји јасан однос између безбедности и одбрамбених циљева, стратегија, величине и структуре оружаних снага и ресурса које друштво може да обезбеди за њихово одржавање. Након улагања напора да се приближимо том начину мишљења тек у Прегледу структуре снага за 2001. годину постигнут је значајан успех у превазилажењу тог проблема.

Ефикасно управљање људским ресурсима

Ефикасно управљање људским ресурсима – како војним, тако и цивилним – значајно је због реформе одбране са сваког становишта. Међутим, то је вероватно најслабија страна у бугарском искуству. Два аспекта су од највеће важности: пирамида официра и брига за кадар који треба да напусти службу због смањења оружаних снага.

Структура официрског кадра према чиновима спада међу најтеже остатке бугарске војске из периода Варшавског пакта. За командни систем од шест нивоа у мирнодопским условима биле су потребне стотине положаја за високи кадар које су заузимали високи официри. За крајње гломазан логистички систем било је потребно много високих положаја и изван активних снага. Та тенденција је постојала свуда: у војном образовању (пет командних школа и много трогодишњих школа за подофицире), службама безбедности, политичком апарату итд.

У складу с Прегледом структуре снага 2001, том питању биће посвећена велика пажња да би се постигла „правилно постављена пирамида“ крајем 2004. године. Реализоваће се, углавном, кроз реорганизацију војног командног система с три нивоа и затварањем команди корпуса и бригада које имају само места за високе чиновне.

Посебна пажња се посвећује и припадницима војске који напуштају војску због затварања јединица и гарнизона. Истина, ту су постигнути неки значајни резултати углавном обезбеђивањем 26 месеч-

них зарада за пензионисање (након 20 година проведених у служби) и продужењем крајњег рока за активну војну службу до 55 година за пуковнике. Постоји и неколико програма за друштвену адаптацију за кадар који рано одлази, али њихова ефикасност до сада није премашила 10 одсто.

Ефикасна решења за информисање јавности и одговорности

За успешну реформу одбране од изузетне је важности ефикасно информисање јавности о државној политици и активностима снага безбедности и реаговање на питања јавности и медија како у ужем смислу, о финансијама, тако и у ширем смислу, о финансијама, и одбрамбеној политици и активностима.

Треба да постоји и повезаност са академским и невладиним организацијама које су у вези са одбраном и безбедношћу да би јавност боље схватила одбрану.

Без сваке сумње, транспарентност одбрамбених активности и нарочито, планирања одбране, буџетирања и набавке омогућава реформу одбрамбеног естаблишмента у посткомунистичком друштву и значајан је за повећање поверења између суседних земаља. У последње две године бугарска влада, укључујући Министарство одбране, постигла је значајан напредак у осигурању транспарентности у спровођењу одлука за набавку. То је свестан, усмерен напор који води ка већој одговорности, конкурентности међу добављачима војне опреме, и на тај начин, побољшању квалитета службе и начина на који се троши новац пореских обвезника.

Главни изазов у повећању транспарентности у набавци војне опреме јесте омогућавање јасног схватања везе између циљева националне безбедности и одлука о набавци. Такође, веома је значајно јачање кохерентног и свеобухватног планирања одбране заснованог на програму, чиме се отклања паралелан процес планирања који води ка некоординисаним одлукама о набавци. Главни правни документ у вези с применом одлука о набавци јесте закон о јавним тендерима (објављен у Државном листу бр. 56, од 22. јуна 1999). Том закону подлежу и процедуре набавке свих државних организација, општина, универзитета и свих других организација које користе фондове из државног буџета. Циљ закона је повећање ефикасности у коришћењу новца пореских обвезника кроз: успостављање транспарентности, примену ефикасне контроле јавне потрошње, обезбеђење услова за конкуренцију и стимулисање привредног развоја. Закон се примењује на: 1) изградњу, 2) набавку ствари и 3) веома широк асортиман услуга, и обавезан је у случајевима када се ради о средствима изнад граничне вредности, односно 600.000, 50.000 и 30.000 лева (није укључен порез на

додату вредност; 1 лев = 1 DEM). Донесене су посебне одредбе да би се спречило дељење једне набавке на више делова ради уклапања у граничне вредности.

На тај начин је Законом о јавним тендерима разрађен поступак који треба да гарантује јавност и транспарентност, да обезбеди слободну и праведну конкуренцију, као и поједнаке услове за све кандидате, укључујући стране компаније или лица, и да гарантује чување тржишних тајни. Свака одлука о набавци мора се јавно огласити и укључити у Регистар јавних тендера, који је јаван: објављује се у „Државном листу“ и бар још једним новинама. Мада се Законом то не захтева, информација у Регистру може да се нађе на Интернету и редовно ажурира.

Тренутно, главни изазов је преношења тог искуства на доношење одлука о набавци. Важно је гарантовати не само да се одлуке о набавци спроводе на транспарентан начин већ и да одражавају циљеве националне безбедносне и одбрамбене политике и да су реалне у погледу потребних ресурса. У вези с тим, постоји потреба да увећамо знање и стручност за анализу задатака, односно дефинисање недостатака везаних за задатке, дефинисање оперативних захтева на основу способности, одређивање трошкова животног циклуса, управљање програмом набавке и управљање ризиком набавке.

Коришћени оквир је исти као на шеми 1, с тим што се дефиниција „способности за одбрану“ проширује и на формацијско бројно стање људства, оперативне и техничке карактеристике главних система наоружања, укључујући очекивану расположивост (просечно време између кварова, планове одржавања итд.), нивое обуке (што подразумева добро схватање трошкова обуке с обзиром на коришћење одређеног система наоружања), потребе нивое (и трошкове) залиха муниције, резервних делова, горива и мазива, итд.

Да би тај процес био транспарентан, предвиђамо развој одговарајуће методологије и стварање „војног аквизицијског одбора“ Министарства за одбрану који треба да управља процесом набавке. Тај одбор ће блиско сарађивати са Саветом за програмирање да би се осигурало да одлуке о набавци одражавају приоритете бугарске одбрамбене политике и да се уклапају у предвиђања везана за буџет.

Потреба за даљом концептуализацијом

Не само реформа одбране већ и увођење ефикасне цивилне контроле војске предуслов су и последица демократског развоја. То су неопходни и обавезни елементи процеса трансформације којима ће се обезбедити европске карактеристике нашем друштву и администрацији. Као и сваки процес, реформа одбрамбеног сектора и, у вези с

њом, политичке и процедуралне промене треба стално да се посматрају, проверавају и развијају.

Поред очигледних разлика у величини, врсти и могућности појединачних оружаних снага, постоји разлика и у структури политичке власти која њима управља. У парламентарним демократијама премијер и кабинет образују извршну власт, одговорну изабраном парламенту за политику коју следи, док у председничком систему шеф државе, кога је изабрао народ, има, по правилу, велику уставну улогу у дефинисању политике одбране и безбедности. Сваки модел утиче на начин на који се:

- бирају стратегија и политичке опције;
- гради процес имплементације и управљања;
- решавају питања у вези с поштовањем војних институција и логалношћу (ко коме подноси извештај и када).

Уз специфична уставна решења, на цивилно-војне односе утиче историјска традиција земље, социолошке карактеристике и еволуција домаћег и међународног окружења. И на крају, али не најмање важно, поступке и понашање влада обликују личности и неформални односи, што такође може да утиче на равнотежу цивилно-војних односа. Они стварају разлике од земље до земље и веома често, у оквиру исте земље, између узастопних влада и од једног министра одбране (и начелника генералштаба) до другог. На основу тих претпоставки може се извести неколико закључака о резултатима трансформације цивилно-војних односа и демократске контроле војске дуге једну деценију.

Прво, за сваки даљи развој режима демократских цивилно-војних односа (у Бугарској и земљама као што је Бугарска) потребна је посебна теоријска подршка. Теорија цивилно-војних односа коју смо до сада користили, очигледно, није прилагођена условима 21. века, и још мање, врсти транзиције кроз коју пролазимо. Модел „војног професионализма“ који су развили Хантингтон и Јановиц шездесетих година очигледно се може применити на Бугарску само до извесне мере. Његова концепцијска основа је сувише блиско повезана с моделом политичког система, војном традицијом и економским потенцијалом који Бугарска нема и не може да има. Она одражава недоумице које постоје у њиховим земљама и тичу се понашања војске и њеног утицаја на доношење различитих одлука које се тичу домаће и спољне политике. У Бугарској нема примера, показатеља и симптома било каквог војног утицаја те врсте и обима. Нема разлога да се мисли да војска, ако до сада није интервенисала у политичком животу земље, неће то чинити ни у будућности.

Друго, са становишта цивилно-војних односа и демократске контроле, „војни професионализам“ показао се као концепција чији се резултат не може мерити (чак и у пракси САД, када се професиона-

лизам тестира у различитим условима, испоставља се да функционише у одређеним областима, док катастрофално опада у другима). Што се тиче објекта на који се оба облика цивилне контроле примењују, треба да прихватимо да то уопште није војска, већ њен професионализам, који се схвата као начин на који она обавља одређени посао за који су само они стручни и могу да га контролишу. Како са аналитичке, тако и с практичне стране, два аспекта треба да буду јасна. Прво, да цивилна контрола не треба да се примењује на све аспекте и нивое војних активности – то би значило превише труда ни око чега. Друго, да војни професионализам треба да се мери на основу критеријума које су дефинисале или, барем, одобриле цивилне власти. Разлог за то је ширење дефиниције појма „војна сфера“ који се користи за савремену војску и недостатак „професионализма“, који је подједнако адекватан за сваку прилику. У земљама као што је Бугарска, где се професионализам готово никада не проверава у правој војној средини, свако мерење војног професионализма је још контроверзније. У земљама које се суочавају са изазовом грађанског рата, или етничког или пограничног конфликта, војни професионализам треба да се одређује на нов начин – има довољно примера за добре и лоше стране те концепције.

Треће, Бугарска (као и многе друге земље) има специфичну структуру националног војног командног система. „Класични“ генералштаб има законом регулисана права и одговорности, директну везу с шефом државе (председником) и, истовремено, подређен је министру одбране. У већини наших земаља председник, као врховни командант, укључен је у планирање војне стратегије (одобрава ратне и мобилизацијске планове), коју припрема генералштаб (што значи да је извршна моћ одвојена од тог процеса), итд. За све те специфичности потребан је конкретан теоријски рад да би се западни демократски принципи и традиције прилагодили специфичном националном политичком систему и националном ланцу командовања.

Да би се утврдила потреба за даљим развојем те концепције треба размотрити могућност да се парадигма „контрола“ замени парадигмом „партнерство“. „Контрола“ није најбољи инструмент за интеграцију војске у друштво. „Контрола“ симболише сумњу, сумња доводи до неповерења, а неповерење производи заштитне мере које су најкраћи начин да се војска одвоји од страначке припадности. „Партнерство“ је могућа парадигма око које треба градити концепцијски модел наших цивилно-војних односа. Под „партнерством“ се подразумевају три основне карактеристике: подељена одговорност, мерљивост како цивили воде одбрамбену политику и мерљивост војног професионализма. „Партнерство“ указује не само на цивилну „контролу“ над војском већ и на политику изградње унутрашњег

консензуса. Политика заснована на консензусу подразумева стабилност одбрамбеног система, поверење у цивилно и војно руководство, мотивацију официра и војни професионализам.**

** Превод: Гордана Кубура.

Оцена успеха и неуспеха: практичне потребе и теоретски одговори

Вилхелм Церман*

Увод

Рад треба да допринесе разматрању успеха и неуспеха у спровођењу реформе безбедносног сектора (*Security Sector Reform – SSR*).¹ Његова сврха је уводне и методичке природе: да помогне у припреми основе за почетну анализу извођења поука из искустава земаља централне и источне Европе у успостављању принципа демократске контроле оружаних снага у оквиру целокупне реформе њихових сектора безбедности. У раду се намерно детаљно не коментаришу суштина реформе сектора безбедности у земљама централне и источне Европе нити до сада постигнути резултати. Тај аспект је и даље централна тема учесника из тих земаља.

У недостатку општег и стандардног скупа дефиниција и методологија за наредне расправе и аналитички рад у вези с тим питањем, рад треба да омогући:

- преиспитивање потреба за нормативним и методолошким оквиром за оцену напретка и оцену успеха или неуспеха.
- опште разумевање задатака и проблема разматрања елемената за даљу операционализацију;
- разматрање теоретских начина да се одреде, оцене и верификују чиниоци и критеријуми који треба да буду инструменти за успех или неуспех.²

Крајњи циљ којем треба да допринесу ти почетни кораци јесте стварање концепцијског оквира, односно одговарајућих оперативних инструмената – „система координата“ за систематско одређивање и операционализацију критеријума за успех и неуспех, који се могу универзално применити или имају одређени значај у одређеном регионалном контексту.³

* Аутор је сарадник Женевског центра за демократску контролу оружаних снага.

¹ Као општи оквир за структурну расправу, односно детаљно разматрање улоге и значаја присутних актера, проблема и механизма у раду се узима у обзир схватање ССР као смишљене концепције за значајне промене у изградњи безбедности једне земље која води ка ситуацији која више одговара њеним потребама. Та концепција обухвата све владине и друштвене актере и институције који имају легитиман удео у монопољу државе у спровођењу власти.

² Одговарајућа питање „како испунити методолошки јаз“ биће обухваћено додатним објашњењима професиора Мајкла Кларка са Кингс колеџа у Лондону.

³ То ће бити задатак радне групе о „критеријумима за успех и неуспех демократске контроле оружаних снага“ која треба да се оснује у оквиру институције за интелектуалне услуге *DCAF*-а. Та радна група треба да се усредсреди углавном на четири

Током протекле деценије, земље централне и источне Европе и друге земље у транзицији уложиле су знатне напоре у стварању демократских структура и политичког надзора над сектором безбедности, као основних циљева реформи. Много тога је учињено да би се унапредила цивилна контрола на пољу безбедности: уставна реформа, ради прецизирања власти парламента и председника, и реформа законодавства, да би се обезбедило да војском руководи цивилни министар, уместо униформисаног официра највишег чина, и министарство одбране, уместо генералштаба. Много је учињено и да се успоставе формалне структуре и поступци за демократску контролу: стварање парламентарних комисија за надзор креирања, програмирања и буџетирања одбранбене политике, увођење рутинских процедура за законодавни надзор у тим областима итд. Међутим, у неким државама је више урађено него у другим, а до сада постигнути резултати се умногоме разликују по обиму и интензитету, чак у многим случајевима не испуњавају „минималне критеријуме“ предвиђене за релативно гарантовање успеха.

Критичке процене процеса реформе у земљама централне и источне Европе, као и у последњем извештају о реформама, чији је аутор специјални саветник НАТО-а, указују на то да треба обратити директнију пажњу на чиниоце и критеријуме због којих нису обављени неки значајни задаци и послови. У вези са тим, у извештају пише: „... доста пажње посвећено је у свим земљама централне и источне

међусобно повезане области: а) обављаће *систематски преглед и хеуристичку историјску анализу стеченог искуства* земаља које су успеле да спроведу транзицију у демократским структурама и надзор у свом безбедносном окружењу или очигледно нису успеле (делмично или у потпуности) у својим напорима (одређивањем критеријума за успех или неуспех на основу изведених поука); б) настојаће да разради *договорен и успостављен нормативни скуп опште применљивих принципа и критеријума* за успостављање стабилног и поузданог система демократског надзора сектора безбедности према којем се могу оцењивати напредак, адекватност и ефикасност (шта је „добро“ у нормативном и функционалном смислу, а шта није? који су „минимални критеријуми“ за релативну гаранцију успеха? шта треба избегавати да би се спречио неуспех? да ли је разрада пречишћене стандардизоване листе за проверу опште прихватљивих критеријума изводљива? да ли би она била од користи?) итд. ц) испитаће *методологије, инструменте и критеријуме за оцену напретка*, проценом недоследности, мерењем и провером ефикасности контроле и конструкцијом практичних показатеља (мерила) према којима треба да се мери ефикасност (елеманат или систем надзора у целини); д) обављаће *емпиријски преглед и анализу прошлих и садашњих процеса и поступака имплементације* ради успостављања механизма за праћење и одређивање оних суштинских, организационих и односних критеријума који су спречили или ометају остваривање нормативних принципа и критеријума разрађених под тачкама а–ц. Наведени циљеви се могу постићи само сложеним, интегрисаним и међузависним, и у случајевима када је то потребно и погодно, фазним приступом.

Европе питању демократске контроле оружаних снага. Међутим, често занемариван аспект демократске контроле јесте питање да ли је влада стварно компетентна да одлучује о одбрамбеној политици, да је спроводи и усмерава укупан ток реформе војске. То је општи пропуст, с катастрофалним резултатима. Чињеница је да земље централне и источне Европе још не могу да развију тело цивилних стручњака за питања одбране које је потребно да би се осигурала равнотежа и обезбедио непристрасан савет. Брз преокрет влада земаља централне и источне Европе усложио је тај недостатак стручности. Када се владе ослањају на војску за савет о питањима одбране, онда су оружане снаге, а не влада, те које стварно одлучују о политици одбране. То стање се још увек одржало у неким земљама централне и источне Европе упркос постојању на папиру – и у закону – онога што би, у супротном, били адекватни механизми за демократску контролу.⁴

На основу тога, изгледа да је тешко одлучити одакле треба почети. Из садашње перспективе жалосно је то што су сви такви реформски напори предузимани без међународног консензуса о нормативним и оперативним критеријумима за успешно остварење демократских структура и надзора и потребне ефикасности контроле. Прилагођавање оружаних снага савременим друштвима (а нарочито у земљама у транзицији и процесу реформе) не односи се само на успостављање неколико уставних правила. Оно мора да се схвати као процес за који је потребно знатно време, пажљиво промишљање и напор који подржавају многи партнери, са заједничком одговорношћу. Мада постоје основни принципи који су заједнички свим демократијама за установљивање правог места и улоге њихових оружаних снага, начини на које се осигурава демократска политичка контрола оружаних снага и усклађује постојећи потенцијал за сукоб између демократске власти и војног хијерархијског поретка варирају од земље до земље зависно од специфичних политичких, економских, културних и других услова и околности. Стога постоји мала могућност за разраду појединачне теоретске или емпиријске парадигме која може да служи као опште применљив модел за анализу, усмерење и помоћ и сваки појединачан случај мора да се испита сразмерно постојећим специфичностима и околностима.

Ипак, треба признати и да је пропуст да се на прагматичан начин координишу и консолидују стратегије давалаца (успостављене демократије) и прималаца (новонастале демократије) на основу договореног скупа одговарајућих критеријума онемогућавао, и наставља да онемогућава, оптимално креирање и коришћење савета и подршке у вези с проблемом, а занемаре се значај уложених напора и потенцијал координисане акције и систематска сарадња у том погледу. Постоји јасна потреба да се пажљивије размисли о процени и провери одго-

⁴ Chris Donnelly, *Reform Realities*, NATO Review – Volume 49-No 3-Autumn 2001, p. 13–15.

варајућих програма и активности пружања услуга изван конвенционалних оквира и да се постави питање које су концепције и стратегије биле најуспешније, а које су неадекватне и на основу којих критеријума.

Штавише, због очигледних разлика у степену до којег су се спроводили у пракси установљена овлашћења и поступци и знатних разлика у ефикасности намераване контроле неопходно је неодложно побољшање метода и инструмената. Затим, треба одредити и испоштовати одговарајуће критеријуме за процену и вредновање напретка и за мерење ефикасности успостављених контролних механизма. Стално вредновање успеха и неуспеха у спровођењу адекватних норми, структура, механизма и поступака постало је предуслов за одговарајућа прилагођавања и вођење и проверавање даљих процеса. Расположивост одговарајућег скупа нормативних циљева и квалитативних и квантитативних критеријума треба да послужи за појашњење захтева и очекивања како давалаца тако и прималаца савета и помоћи, и за обезбеђење мерила за правилно вредновање реформе и постигнутог напретка.

Након догађаја од 11. септембра драстично је порасла свест о хитној потреби за додатним напорима у том правцу. Терористички напад на САД у великој мери је показао да су се савети у вези с реформом сектора безбедности уопште, и посебно последице везане за демократску контролу заснивали на кратковидим претпоставкама о садашњим безбедносним захтевима. То не може више да се упоређује са традиционалним, мада старомодним, концепцијама безбедности. Безбедност и одбрана не могу више да се користе као синоними, а снаге које су погодне за супротстављање већини претњи безбедности са којима се Европа сада суочава прилично се разликују од оних које се држе у арсеналима. Све европске земље, успостављене и новонастале демократије, „даваоци“ и „примаоци“, подједнако настоје да разреше ову дилему. Одговарајући механизми за демократску контролу сектора безбедности у измењеним околностима постали су обавеза и за земље „даваоце“. А како реформа сектора безбедности, нарочито аспекти њене демократизације, мора да се схвати као процес, а не као крајњи циљ, вредновање и процена успеха или неуспеха остаће саставни део плана рада за преглед и прилагођавање.

На основу тог предзнања треба предузети додатне аналитичке и оперативне напоре како би се обезбедило сажето упутство као и бољи практичан план напредовања у области сектора безбедности.

Потреба за договором око услова и циљева

Сваки покушај да се на одговарајући начин процене успех или неуспех реформе сектора безбедности и да се одреде потребни критеријуми, односно инструменти за позитивне или негативне резултате,

доводи до бројних питања, као, на пример, шта се подразумева под реформом сектора безбедности, која су питања и критеријуми значајни за остваривање принципа демократске контроле оружаних снага, које су импликације реформе сектора безбедности појединачно за земље централне и источне Европе (и других) у транзицији, шта значи „успех“ у различитим контекстима, који су референтни критеријуми за поређење и вредновање, који су квалитативни и квантитативни критеријуми релевантни за стварање мерила за напредак и проценивање крајњег успеха, да ли се може јасно одредити и проценити крајње стање реформе, какав је однос напретка у једној области реформе и неуспеха у другим областима према укупним настојањима.

Упркос досадашњем интересовању политичке науке за скицирање одговарајућих приступа и концепција не постоји заједнички и стандардни скуп дефиниција и методологија које би биле од користи у проналажењу разумљивих одговора. Емпиријска основа за успостављање концизног концепцијског оквира за систематску анализу свих компонената у вези с реформом сектора безбедности и њихових међусобних односа и даље је сувише ограничена на опште применљиве дефиниције и изграђивање теорије. Означивање референтних критеријума за процену тога шта се подразумева под делимичним или коначним успехом још је ограничено на суд политичких (или војнополитичких) штабова за планирање (који се руководе вредношћу, односно интересом). Критеријуми за вредновање успеха тешко да су резултат објективног научног разматрања. Напредак у вези с тим, изгледа, заочен је непотребним перфекционистичким покушајима да се усаврше дефиниције у којима би, од свих коришћених термина, довољно било употребити термин „операционализација“.

На основу наведеног, као предзнања, учињен је покушај да се допринесе скицирању значења и предмета коришћених термина и задатака како би се омогућио заједнички поглед на проблеме о којима је реч. У раду намерно није учињен покушај да се дефинише концепција реформе сектора безбедности и успостави кохерентна хијерархија нормативних категорија и обухваћених критеријума. Уместо тога, он представља предлог да се започне – ради прелиминарног разјашњења питања – од премиса и општих схватања.⁵

Реформа сектора безбедности: широка концепција

Реформа сектора безбедности мора да се схвати као широка концепција развоја и одржавања одговарајућих структура националне безбедности за појединачне националне ситуације и контексте.⁶ Она

⁵ У овом поглављу коришћена је дискусија са радног састанка о реформи сектора безбедности одржаном у Центру за одбрамбене студије у Лондону 8. октобра 2001, и ослања се на извештај о тој теми др Тима Едмундса.

⁶ Што се тиче материје и предмета онога што чини: „сектор безбедности“, у раду се следи прецизнија операционализација тог термина коју је дао Малколм Чалмерс

није циљ сама по себи, већ пре средство за систематско размишљање, руковођено проблемом, о питањима безбедности и њиховим међусобним односима. Она обезбеђује аналитичарима и креаторима политичке оквир за одређивање онога чиме се треба бавити у оквиру реформе сектора безбедности у квалитативном и квантитативном смислу. Тај оквир варира сразмерно контексту и околностима, тако да нема концепције која се може прецизно дефинисати или обликовати. Шта се практично подразумева под реформом сектора безбедности у датом контексту и које политике могу бити ефикасне и успешне у реформама руковођеним изнутра или споља питање које мора да се дефинише у складу са околностима сваког појединачног случаја.

Један од главних циљева реформе сектора безбедности јесте оптимизација заштитне моћи оружаних снага једне земље и, истовремено, минимизирање опасности својствених принудном успостављању адекватних механизма за демократску политичку контролу. Задатак је да се на адекватан начин осмисли и формулише однос који снаге овлашћене од стране државе имају према питањима управљања и безбедности. Што се тиче обима таквог подухвата, прихваћено је да се проблеми међународне и унутрашње безбедности не односе само на регуларне ОС и да не зависе само од њих (често ни првенствено) већ да укључују и паравојне и нерегуларне ОС, полицију и друге снаге за примену закона, и судски и шири чиновнички апарат који доноси одлуке у вези с безбедношћу. Сваки од тих елемената треба посебно формулисати (на пример, реформа полиције, реформа командне структуре за регуларне снаге итд.). Међутим, мало је вероватно да ће активности на реформисању појединачних компонената тих интегралних саставних делова имати ефекта, односно успеха, ако не постоје свеобухватни приступи том сектору као целини и његовом односу са осталим секторима. То је важан предуслов за успостављање и одржавање чврсте структуре целокупне конструкције уз коју подржава одговарајућу трансформацију, и реформу и прилагођавања.

Реформа сектора безбедности у земљама у транзицији

За земље у транзицији реформа сектора безбедности је посебно сложена. Проблеми трансформације одбране за све европске земље у садашње време су велики треба их хитно решавати. Међутим за земље централне и источне Европе, са наслеђем Варшавског пакта, односно Совјетског Савеза, ти проблеми су екстремни. Нису само у пи-

(Реформа сектора безбедности у земљама у развоју: перспектива ЕУ, Безбеднији свет – University of Bradford, January 2000), према којој „сектор безбедности“ означава све оне организације које имају овлашћење да користе или нареду употребу силе, или претње силом, да би заштитиле државу и њене грађане, као и цивилне структуре одговорне за управљање и надзор над њима. Он обухвата: а) војне и паравојне снаге; б) обавештајне службе; ц) полицијске снаге, пограничну стражу и царинске службе; д) судске и кривичне системе; е) цивилне структуре одговорне за управљање и надзор над сектором безбедности.

тању прилагођавање и адаптација доктрина и структура снага већ и успостављање нове структуре за осигурање целокупне националне безбедности. Земље централне и источне Европе спроводе и консолидују демократске структуре и механизме истовремено са свим другим значајним политичким, економским, културним и друштвеним реформама. То компликује процес, повећава временски притисак у вези с резултатима, изазива конкуренцију унутар владе за већ оскудне ресурсе и смањује политичку и друштвену смелост за конструисање и спровођење широких и скувих концепција реформе сектора безбедности. Консензус о једном таквом приступу потребан је стога да би се избегле друштвене тензије и изузетно важне фазе нестабилности у току процеса трансформације.⁷

Неопходно је да земље централне и источне Европе следе један међузависан, свеобухватан приступ да би могле да реформишу – успешно и трајно – свој сектор безбедности у складу са:

- националним циљевима, функционалним потребама и постојећим ресурсима;
- нормативним условима и предусловима које су поставиле институције под чијим покровитељством треба да се промене и прилагоде.⁸

Експлицитним, па чак и озакоњеним, очекивањем конкретних реформских циљева у погледу транспарентности и демократске политичке контроле читавог сектора безбедности одређују се предмет и обим дате реформе. У том погледу, радни програм партнерства НАТО-а акциони план Евроатлантског савета за партнерство и развој, акциони планови чланства главни су инструменти не само за убрзавање већ и за обликовање релевантних напора везаних за реформе сектора безбедности. Као резултат тога, савезници НАТО-а и земље партнери из централне и источне Европе раде заједно на постизању транспарентности у планирању и буџетирању националне одбране, демократске контроле оружаних снага итд. Уз уздржавање од постављања детаљних критеријума за демократску контролу (која не би

⁷ Одговарајући напори земаља централне и источне Европе због сложености захтева реформе сектора безбедности и изазова у вези с трансформацијом често нису дали резултате у целини. Упркос одговарајућим разликама у величини и саставу оружаних снага, у реформи војске свуда је слеђен прилично сличан модел. Поред бројних неодговарајућих административних, командних и војнообразовних инфраструктура и неефикасних неtransparentних кадровских система, националне владе су углавном биле потпуно неспособне за формулисање одбрамбене политике, планирање одбране и управљање кризама, што је посебно негативно утицало на ефикасност националне реформе и смањило степен стварне политичке контроле над оружаним снагама. (See Chris Donnelly, *Reshaping European Armed Forces for the 21st Century*, NATO think piece, October 2001, библиотека НАТО-а на Интернету).

⁸ То су посебно ЕУ, ОЕБС и Атлантски савез, односно Евроатлантски савет за партнерство (EAPC) чији се предуслови и критеријуми за чланство прихватају као упутства за одговарајуће процесе демократизације у земљама у процесу реформе.

била изводљива из политичких и других разлога), у одговарајућим радним програмима само се наводе бројне специфичне активности које треба обавити, укључујући политичке и правне концепције, образовање цивилног кадра и штабова у влади и парламенту у вези с одбраном и безбедношћу, развој уравнотежених цивилно-војних односа, напредак у спровођењу правила понашања у вези с војно-политичким аспектима безбедности и информисање о концепцијама одбрамбених структура.⁹

Све земље централне и источне Европе обавезале су се да ће реформисати своје секторе безбедности у складу са прописима из Правила понашања у вези са војно-политичким аспектима безбедности, из 1994. године, и утврди свеобухватан скуп правила о политичкој контроли, демократији и употреби војних, паравојних и снага унутрашње безбедности, као и информационих служби и полиције. Правилима, у основи, треба да се обезбеди да употребу оружаних снага (како унутрашња, тако и спољашња) регулишу институције које имају демократску легитимност, и које се придржавају принципа легалности, демократије, неутралности, поштовања људских и грађанских права и према међународном хуманитарном праву. На тај начин се још једном потврђује принцип индивидуалне одговорности званичника и потчињених за нелегитимна наређења и дела, како је предвиђено међународним правом. Та широка реформа постала је обавезна и у свим проценама успеха и неуспеха реформи сектора безбедности у земљама централне и источне Европе неизбежно ће морати да се обухвати мноштво одговарајућих прописа.

Критеријуми за успех или неуспех

Оно што чини успех или неуспех у институционалном, процедуралном, квалитативном и квантитативном смислу мораће да се процењује и одређује на основу:

- адекватности постављених циљева (норме, критеријуми, сврха и предмет одређених циљева и активности, компатибилност са унутрашњим околностима и међународним очекивањима или обавезама, прихватљивост и власништво итд.);
- адекватности и ефикасности концепција и програма за њихову реализацију;
- актера и прималаца до којих се дошло и који су умешани;¹⁰

⁹ За детаљну систематизацију одговарајућих критеријума видети: W. N. Germann, *Issues, Categories and Criteria of Democratic Control*, необјављен рад DCAF-а, (Женева, јануар 2001), приложен као анекс овог рада.

¹⁰ За дугорочну стабилност резултата постигнутих у реформи било би кратковидно циљати само на тренутно владајућу елиту. У циљном систему променљивих влада коначно друштво као целина треба да буде убеђено у предности које се постижу одговарајућим програмима реформи.

– функционисања успостављених механизма и правила;

– потенцијала за употребу садејства.

Треба анализирати сва наведена питања да би се одредили прео-влађујући и одлучујући чиниоци који утичу на успех или неуспех. Многи од критеријума могу да се утврде логичним закључивањем, описивањем или упоређивањем, док за друге може да буде неопходна и емпиријска верификација. То се односи на напредак и тамо где се могу дефинисати и где је подесно, на финалне резултате. Ефикасно вредновање достигнутих нивоа и напретка и даље је основни део сваке активности реформе сектора безбедности. Међутим, тиме се постављају и позната питања о томе на којем нивоу треба да се процењује одлучивање о политици, у односу на коју комбинацију објективних норми и поступака и из чије перспективе о томе треба да се суди. Нејасне и магловите премисе и динамичка природа процеса реформи чине да су обухваћени емпиријски и аналитички задаци прилично те-шки и да је за њих потребно много времена.

У погледу главних циљева постоји барем релативно добра основа као резултат трансфера западне политике о прихватању норми које су предложиле новонастале демократске земље.¹¹ Међутим, нема опште применљивог детаљног списка норми, захтева и критеријума демократске контроле оружаних снага који могу, без даље операционализације, да послуже као инструмент и препорука за одређивање *a priori* да елементи успеха или неуспеха и појединачни критеријуми буду и незаменљиви у том погледу. Обавезивање на циљеве о којима је постигнут договор на мултинационалном нивоу мора прво да се пре-веде на национално законодавство да би ступило на снагу, а да ли је

¹¹ Постоје основни предуслови и принципи за одређивање адекватне улоге и правог места оружаним снагама у оквиру њихових уставних и друштвених оквира који су заједнички за успостављене и, све више, за новонастале демократске земље. Они се односе на правила парламентарног надзора, као и на политичке и социјалне механизме контроле оружаних снага. Показују да ефикасно успешно спровођење тих принципа зависи од претходног или упоредног процеса и развоја демократских структура и цивилно-војних односа. Такође, показују да нема поуздане контроле ако не функционише демократија или ако није, барем, у току процес ка њеном остварењу. Мада се детаљна примена најважнијих принципа може разликовати од земље до земље, постоји широко прихваћена сагласност да предуслови обухватају: уставни оквир, функционисање парламента, цивилну владу с јасним разграничењем овлашћења, независно судство, установљену војну организацију, зрело цивилно друштво, образовану јавност и независне медије и слободу штампе. На основу тих претпоставки, подразумева се да је демократска контрола оружаних снага осигурана уколико су оне део извршног управљања и подређене демократски легитимном политичком руководству, ако прате политичка упутства, поштују владавину закона, држе се својих уставом дефинисаних задатака, политички су неутралне, немају при-ступа некој другој финансијској подршци осим државном буџету и контролишу их парламент, политичко руководство, судство и грађанско друштво (детаљан резиме наведених квантитативних и квалитативних питања и критеријума видети у WP о „Питањима, категоријама и критеријумима“ у анексу).

тај започети процес успешан или није може се различито процењивати зависно од тога да ли се врши у земљи или споља. Импликације и ефективност таквих споразума између међународних институција за трансфер политике, интеграцију и имплементацију морају се даље анализирати (ко поставља циљеве реформе сектора безбедности и зашто, који су функционални захтеви за кретање ка нечему што више одговара потребама одређене земље и који су критеријуми за њихову реализацију? итд.). То, као и узимање у обзир интерних критеријума за увођење и промовисање одређене реформе ствар је даљег емпијског проучавања и аналитичког рада.

Теоретски одговори

У пракси не треба да буде нерешив проблем побољшање материјалне и методолошке основе за одговарајућу конструкцију неопходних концепција реформе и средства за њихово систематско спровођење са или без концизних теоретских модела реформе сектора безбедности. Мада, мора се признати, не постоји свеобухватан модел за оптималан избор норми, успостављање институција, одређивање уставних оквира, интегрисање различитих актера итд. Постоје разни статички елементи који се могу утврдити – на основу упоредних случајева или логичке процене и закључка – као значајни услови за успешна решења. Већина њих је неспорна без обзира на то ко је одговоран за њихово увођење или теоретске основе. Оно што је сложеније за успостављање успешног тока реформи јесу променљива становишта која произилазе из историјског и културног наслеђа, политичке и војне културе, статуса изградње цивилног друштва, економских ресурса итд.

Међутим, може бити различитих приступа у превазилажењу постојећих тешкоћа. Одлучујући чиниоци и критеријуми у погледу понашања, ставова и других друштвених аспеката могу се утврдити на основу аналогije са упоредним методологијама које су примењиване у много напреднијем истраживању о теоријама демократизације и трансформације¹². Они варирају између простог посматрања, здраво-разумског просуђивања и описних разматрања, са једне стране, и изградње математички подржаних системски оријентисаних теорија, с друге стране. Међутим, ниједан од њих није до сада пружио убедљиву, свеобухватну, концизну и опште применљиву парадигму или скуп алата за систематско упутство на плану који је првенствено политички.

У погледу разлика у условима, околностима, водећим принципима и индивидуалној динамици сваког случаја, можда би било боље да даваоци и примаоци трансфера одговарајуће политике у реформи

¹² Видети, на пример: Wolfgang Merkel, *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Opladen, 1999.

сектора безбедности изаберу прагматичнији, флексибилнији и, где је неопходно и погодно, намерно еклектичан начин коришћењем различитих аналитичких и емпиријских алата. Оквир за такав прагматичан, проблемски оријентисан интегрисан приступ (и присутан „систем координата“), за који је обавезна релативно широка емпиријска основа и концепцијска координација, могао би се успоставити кроз стварање одговарајућих „идеалних типова“ (или њихове хијерархије), на основу којих се могу мерити и процењивати индивидуалне околности.

Такав систем адекватних „идеалних типова“ демократске контроле оружаних снага, односно индивидуалних сектора безбедности, пројектовали би заједнички политички, војнополитички и научни кругови, стручњаци или штабови за планирање. То би водило ка бољем и координисаном свеобухватном механизму за процену и вредновање захтева за одређени случај, напретку у њиховој реализацији и одређивању чинилаца и критеријума који у коначном исходу могу да буду одлучујући за квалитет постигнутих резултата.¹³ Упркос томе што је потребна даља анализа и неизбежно проширивање емпиријске основе, тј. дубља анализа и обрада изведених поука, изгледа да постоје основни инструменти. Битно је да се ти инструменти припреме за усмеренију примену.

Анекс

Питања, категорије и критеријуми демократске контроле оружаних снага

Увод

Способности за заштиту споља дају оружаним снагама моћ принуде, што може, уколико се погрешно усмери, да прегази све елементе друштва. Зато демократске земље теже да учине оптималном одбрамбену моћ својих оружаних снага и, у исто време, да сведу на најмању меру постојеће ризике од принуде успостављањем и спровођењем механизма за њихову демократску политичку контролу.

Демократска политичка контрола оружаних снага и њихова одговарајућа интеграција са цивилним друштвом постале су тако незаменљив елемент унутрашње и спољашње безбедности и стабилности. Начини на које се осигурава демократска политичка контрола оружаних снага и решавају потенцијални сукоби између демократског управљања и војног хијерархијског поретка знатно се разликују. Они зависе, на пример од историје, уставних аранжмана, политичке и

¹³ Представљање примера из „затворених“ националних начина омогућава одређивање значаја индивидуалних елемената за успешно функционисање система као целине и извођење адекватних закључака у одређеном случају.

војне културе, економских ресурса и социолошке ситуације у земљи. Не постоји теоретска или емпиријска парадигма која може да послужи као опште применљив модел, па сваки појединачан случај треба испитати према његовим специфичностима и околностима.

Питања, категорије и критеријуми који су наведени и коментарисани у даљем тексту треба да послуже као инструмент у овом погледу. Они треба да помогну у анализи и одређивању одговарајућих механизма потребних да се осигурају ефикасан демократски надзор и контрола оружаних снага зависно од специфичних околности. То су отворене „листе за проверу“ питања која треба да буду постављена у напору да се креирају појединачни модели „идеалног типа“ за успостављање и функционисање одговарајућих процеса контроле. За то ће можда морати да се примене различите аналитичке категорије (или комбинација специфичних елемената изведених из њих).

Методологија

Не постоји ниједна генерално применљива методологија или модел који могу да послуже као укупни *passé-partout* за емпијске проблеме. Приступ (или одговарајућа комбинација критеријума) који одговара наведеним захтевима зависи од предмета и сложености сваког појединачног случаја. Стога се предлаже избор конкретних примера, односно приступа за илустративне, аналитичке и компаративне намене, који прати кораке од генералног ка специфичном (од генеричких категорија и критеријума ка њиховом специфичном спровођењу и систематизацији у кохерентним нормативним концепцијама).

Та селекција почиње са „безвредном“ недовршеном контролном листом главних питања за установљивање свеобухватног и кохерентног система квалитативних и квантитативних критеријума за уставни и бихевиорални аспект демократске контроле оружаних снага. Наставља се скупом нормативних циљева и предуслова које постављају институције под чијим покровитељством земље које су у процесу реформе и транзиције треба да промене и ускладе свој сектор безбедности, укључујући естаблишмент и праксу демократске контроле својих оружаних снага. То су пре свега ЕУ, ОЕБС и Атлантски савез/Евроатлантски савет за партнерство, чији су објављени предуслови и критеријуми за чланство прихваћени као водич за правилан процес демократизације у земљама у реформи. С обзиром на однос индивидуалних категорија и критеријума и ради поређења, додат је резиме питања и критеријума који су заједнички готово свим успостављеним демократијама, као и неки детаљнији додатни критеријуми изведени из националних концепција.

Избор питања и критеријума демократске контроле оружаних снага заснива се на следећим премисама и претпоставкама:

– У демократијама питања која се тичу безбедности уопште, и, посебно, оружаних снага представљају питања за друштво као целину.

– Демократизација сектора безбедности, укључујући успостављање и праксу демократске контроле оружаних снага, није изводљива без претходне или истовремене демократизације друштвено-економске средине.

– Политичка демократска контрола оружаних снага представља више од институционализације закона и пракси – то је друштвени процес који произилази из различитих односа моћи и друштвене интеракције.

– Важни критеријуми демократске контроле оружаних снага, као и њихова одговарајућа комбинација, разликују се од земље до земље зависно од специфичних услова и околности.

– Пропагирање демократске контроле оружаних снага треба обликовати према специфичним околностима држава прималаца јер њена реализација зависи од суштинске промене става а подразумева се и интернационализација демократских вредности и праксе како на политичком, тако и на друштвеном нивоу.

– Сталан консензус о демократским принципима и процедурама, укључујући демократску контролу оружаних снага, постићиће се само кроз процес сталног изграђивања свести у друштву.

– Демократска контрола оружаних снага није само проблем земаља у процесу реформи у централној и источној Европи већ је питање које треба стално да се разматра у успостављеним демократијама.

Категорије и критеријуми

Безвредносни, технички критеријуми

(Отворена, ажурирана и још проширена, „безвредносна“ листа за проверу питања и критеријума који су првобитно постављени 1995. године на радном састанку Универзитета у Берну)

Систематизација:

- | | |
|-------------------------------------|--|
| – главна политичка и уставна питања | – друштвено-економска основа и друштвени предуслови, |
| – главни актери | – захтеви и ограничења, |
| – предмети контроле, | – спровођење контроле |
| – сврха и циљеви, | – повратна реакција и адаптација. |
| – инструменти и средства, | |

Основна (политичка) питања:

- одлучивање о рату и миру,
- употреба оружаних снага изван земље,
- унилатерално/мултилатерално,
- употреба оружаних снага у земљи,
- набавка опреме,
- аутономија или интеграција,
- нуклеарно наоружање /заштита /учешће
- кадровско управљање /систем квалификације,
- политика према иностранству и политика безбедности (концепција и реализација),
- одбрана и војна полиција (стратегијска концепција, статuti и правилници за имплементацију)
- удружења,
- обавеза коалиција/удружења,
- међународно учешће и сарадња,
- производња и трговина оружјем,
- процес(и) одлучивања,
- правила руковођења у земљи,
- унутрашња безбедност,
- улога и положај оружаних снага у друштву
- војна социјализација
- укупни цивилно-војни односи
- расподела ресурса.

Главни актери:

- парламент,
- парламентарни комитети,
- министарства одбране, иностраних послова, унутрашњих послова и финансија,
- председник,
- судови,
- јавно мишљење/медији,
- НВО /лобистичке групе/ интересне групе,
- влада,
- политичке странке,
- систем омбудсмана,
- народ/становништво,
- начелник штаба/генералштаба,
- предводници неформалног мишљења.

Објекти контроле:

- оружане снаге,
- војне академије,
- одобрена/неодобрена аутономија,
- принципи командовања и управљања,

- одбрамбена политика и политика безбедности
- одбрамбена и војна политика,
- систем регрутације,
- унутрашње и паравојне снаге безбедности
- политика и обавезе удружења,
- оперативна овлашћења,
- ланац командовања,
- политичка контрола оружаних снага под командом УН,

Сврха и циљеви:

- контрола (институције, структуре, акције, одлуке, понашање),
- усмеравање (акција и процеса),
- транспарентност,

Инструменти и оруђа:

- уставне одредбе,
- правосудни систем,
- правни систем,
- гласање и избори,
- индивидуална политичка права/политичко учешће,
- референдуми,
- политички притисак (медији, јавно мњење, интересне групе)

Друштвени предуслови:

- владавина закона,
- образовање, знање и интересовање јавности
- дијалог међу свим актерима,

- индустрија оружја,
- обавештајне службе и службе безбедности,
- поштовање људских и грађанских права,
- селекција и промовисање официра,
- свакодневни начин рада оружаних снага,
- расподела ресурса.

- оптимизација (ефикасност, ефективност)
- заштита,
- унутрашња и спољна стабилност.

- права контроле изабраних органа (парламент, парламентарне институције)
- људска и основна права,
- омбудсман,
- међународни уговори и споразуми,
- међузависни процеси доношења одлука,
- буџетски систем.

- ефективни (формални и неформални) инструменти контроле,
- демократска традиција или

- транспарентност питања,
- узајамна одговорност и повећење,
- релативна стабилност цивилно-војних односа,
- демократска политичка култура,
- борба за демократију,
- (културна) предиспозиција за питања контроле,
- постојање регрута/обавезе службења војног рока.

Захтеви и ограничења током периода криза:

- предуслови контроле у време кризе и рата,
- национални циљеви (у периодима кризе/тензија),
- трансфер оперативне команде,
- дужности команданата и међународног штаба у мултинационалним акцијама и активностима
- легитимност у оквиру закона,
- коришћење права/могућности контроле,
- границе ресурса – пропорционалност,
- делотворност и ефикасност.

„Критеријуми из Копенхагена“ за демократију

На састанку у Копенхагену, 21–22. јуна 1993, Европски савет је поставио – без утврђивања детаљних услова и специфичних захтева – политичке критеријуме које треба да испуне земље централне и источне Европе да би постале чланице Европске уније. У њима се захтева, између осталог: постизање институционалне стабилности као гаранта демократског поретка, владавина закона, поштовање људских права, поштовање и заштита мањина и функционисање тржишне економије. На те критеријуме експлицитно се упућује и у Пакту за стабилност за југоисточну Европу (Иницијатива, ЕУ, Колоњ, 10. јун 1999): „... земље које желе да буду примљене (у пуноправно чланство) морају да задовоље извесне минималне стандарде, укључујући Критеријуме из Копенхагена за демократију и тржишну економију постављене 1993. године... Стабилизациона политика Пакта за стабилност не бави се само економским развојем. Без државних институција које ефикасно раде и демократског развоја државе с владавином закона не може бити дугорочног економског развоја и просперитета.

Исто тако и демократизација и недискриминација фундаментални су предуслови за гарантовање унутрашње и спољашње безбедности...“

Политички обавезујући Критеријуми из Копенхагена укључени су и у резолуцију „Плана рада 2000“ Европског парламента, где се посебно велики значај придаје правној одговорности полиције, војске и тајних служби и прихватању принципа приговора савести у војној служби.

Кодекс понашања ОЕБС-а у вези с војно-политичким аспектима безбедности

На састанку на врху у Будимпешти, у децембру 1994, шефови држава и влада земаља чланица ОЕБС-а сложили су се, између осталог да је „основна повеља“ средство за усмеравање понашања држава у земљи и иностранству на војно-политичком плану. У основном делу документа из Будимпеште из 1994. године – „Кодексу понашања у вези с војно-политичким аспектима безбедности“ односи се на традиционалне концепције глобализма и недељивости безбедности, као и на потребу развоја у том правцу на основу развијања сарадње међу европским организацијама. Штавише, наглашена је значајна новина у одељцима који садрже правила политичке контроле, демократије и употребе војске, паравојске и снага унутрашње безбедности, као и информационих служби и полиције.

Кодекс, којим се регулишу питања која су у прошлости била у надлежности државе, у основи треба да осигура да се употреба (како у земљи, тако и у иностранству) оружаних снага подведе под власт слободних институција које имају демократску легитимност, и да се придржавају принципа легалитета, демократије, неутралности, поштовања људских и грађанских права и у складу су с међународним хуманитарним правом. У тим оквирима поново је потврђен и принцип индивидуалне одговорности званичника и потчињених за незаконита наређења и дела како је предвиђено домаћим и међународним правом.

Детаљне препоруке углавном су резимиране у одељцима VII и VIII Кодекса и обавезују земље учеснице да:

- наставе интеграцију својих оружаних снага са грађанским друштвом као значајан израз демократије;
- обезбеђују и одржавају, у свако доба, ефикасну контролу својих војних, паравојних и безбедносних снага према уставним и правним одговорностима;
- јасно дефинишу улоге и мисије таквих снага и њихову обавезу да делују само у уставним оквирима;
- обезбеде законско одобрење потрошње за одбрану;

– поставе ограничења у војној потрошњи и обезбеде транспарентност (тек треба да се спецификује) и јавни приступ информацијама које се односе на оружане снаге;

– осигурају да њихове оружане снаге буду политички неутралне;

– одржавају мере заштите од случајне или неовлашћене употребе војних средстава;

– не толеришу или подржавају снаге које нису одговорне или их не контролишу њихове уставом успостављене власти;

– осигурају да се њихове паравојне снаге уздржавају од набавке средстава за борбене мисије у већем обиму од установљеног;

– осигурају да регрутни или резервни састав буде обавештен о својим дужностима и обавезама у поштовању људских права или фундаменталних слобода;

– наведу у својим законима или другим релевантним документима права и дужности припадника оружаних снага;

– размотре увођење ослобађања од војне обавезе или алтернативног служења војног рока;

– поштују одредбе међународног хуманитарног ратног права и наведу их у својим програмима војне обуке и правилницима;

– осигурају да припадници оружаних снага буду појединачно одговорни за своје поступке, према националном и међународном праву;

– обезбеде да се командна власт спроводи према релевантном националном и међународном праву и да се не издају наређења супротна тим законима;

– инсистирају да одговорност надређених не ослобађа подређене од било какве њихове појединачне одговорности (поштовање ратног права, етичке и моралне основе за поштовање демократских принципа);

– обезбеде одговарајуће правне и административне поступке за заштиту права свих припадника својих снага.

Осим тога, државе учеснице треба да обезбеде следеће:

– да се њиховим оружаним снагама, командује у миру и у рату, да буду попуњене људством и обучене и опремљене на начине који су у сагласности са одговарајућим одредбама међународног права;

– да њихова одбрамбена политика и доктрина буду усаглашене с међународним правом и другим релевантним обавезама;

– да се свака одлука којом се њиховим оружаним снагама додељују мисије унутрашње безбедности доноси у складу са уставним процедурама.

Те одредбе су политички обавезујуће. Државе учеснице су се обавезале да установе одговарајуће документе и процедуре или, где је то требало, правне инструменте који одражавају те обавезе.

Примедба: наведене одредбе Кодекса понашања ОЕБС-а поставле су обавезна референца у оквиру циљева Програма „Партнерство за мир“ који су разматрани у даљем тексту.

„Партнерство за мир“ /Радни програм партнерства и Евроатлантски савет за безбедност категорије акционог плана демократске контроле

„Партнерство за мир“ (ПЗМ) увео је НАТО на састанку на врху у Бриселу, јануара 1994. године. Циљеви и задаци садржани су у „Оквирном документу ПЗМ“, који су издали шефови држава и влада. „Партнерство за мир“ је начелни механизам за стварање веза безбедности између НАТО-а и његових партнера у Евроатлантском савету за партнерство (*European Atlantic Partnership Council – EAPC*). Кроз детаљне програме, који одражавају могућности и интересе индивидуалних партнера, савезници и партнери раде на транспарентности у планирању и буџетирању националне одбране, демократској контроли одбрамбених снага, припремљености за цивилне катастрофе и друге опасности и развијању способности да се ради заједно, укључујући операције „ПЗМ“ које предводи Северноатлантски савез.

„Осигуравање демократске контроле одбрамбених снага“ један је од пет основних задатака наведених (без додатних детаља) у оквирном документу „Партнерство за мир“. Детаљи за те задатке формулисани су у општем одељку Радног програма „Партнерства за мир“ (*Partnership Work Program – PWP*) и одговарајућег акционог плана *EAPC*. У том општем одељку дефинисани су циљеви, које треба следи у свим областима сарадње „ПЗМ“ у наредне две године. Ти циљеви служе као упутство за НАТО и нације, и за њихове предлоге специфичних активности у Радном програму „Партнерства за мир“

Без спискова детаљних норми, захтева и критеријума у вези с демократском контролом оружаних снага (који не би били изводљиви због политичких разлога), у Радном програму „Партнерства“ тренутно се наводе следећи циљеви за спровођење специфичних активности под називом „Демократска контрола снага и одбрамбених структура“:

Политичке и правне концепције:

- седиште власти,
- уставне и правне провере и баланси на пољу безбедности и одбране;
- процес интеракције између владе, парламента и оружаних снага;
- парламентарни надзор над одлучивањем у одбрани;
- реформа одбране – усклађивање војне културе и традиције с реструктурирањем одбрамбеног естаблишмента;
- потреба за политичком неутралношћу војске;
- учешће војске у политичком животу;
- улога медија и независних цивилних стручњака;
- војна обука и употреба војних снага за подршку цивилним властима;

– образовање цивилног кадра и запослених у влади и парламенту за питања одбране и безбедности;

– развој уравнотежених цивилно-војних односа, укључујући улогу и изглед војске у демократском грађанском друштву и улогу регрутације (ако је има);

– напредак у имплементацији Кодекса понашања ОЕБС-а;

– информисање о концепцијама одбрамбених структура, као што су структура, организација и улоге министарства одбране у демократском друштву;

– цивилно-војна међувеза у Министарству одбране;

– структура и организација оружаних снага и командних структура;

– улога резервних снага и мобилизација;

– кадровска питања у систему уравнотежених цивилно-војних односа.

Да би убрзали успостављање и спровођење демократске контроле својих оружаних снага, као и одређивање њихове улоге и места у својим индивидуалним демократским друштвима према наведеним циљевима, државе партнери баве се следећим активностима за које је примарно одговоран Војно-политички управљачки комитет (*Political Military Steering Committee – PMSC*) „Партнерство за мир“:

– учествовању на стручним седницама Војно-политичког управљачког комитета о цивилно-војним односима, односно демократској контроли оружаних снага;

– учествовању на седницама 19+1 Војно-политичког управљачког комитета приликом разматрања са заинтересованим партнерима питања везаних за цивилно-војне односе, односно за демократску контролу оружаних снага;

– учествовању на курсевима, семинарима и радним састанцима и у активностима експертског тима, као и у другим активностима према договору.

Сваки партнер прави селекцију, на основу индивидуалних потреба и приоритета. На тај начин се признаје да су потребе сваке земље различите и да свака од њих треба да одреди облике активности и сарадње који највише одговарају њеним потребама. То подразумева индивидуалне критеријуме за демократску контролу оружаних снага. Тек се у контексту Акционог плана чланства на обавезујући начин разматрају кохерентни скупови норми и детаљних захтева.

Предуслови и принципи демократске контроле оружаних снага DCAF у успостављеним демократијама

Постоје основни предуслови и принципи за процену одговарајуће улоге и правог места оружаних снага према уставном и друштвеном оквиру који су заједнички за све успостављене демократије. Они се

односе на парламентарни надзор и политичке и друштвене механизме контроле оружаних снага. Успешна примена тих принципа зависи од претходног или паралелног процеса демократизације институционалних структура и цивилно-војних односа. Нема поуздане демократске контроле оружаних снага без демократије или барем, процеса који води ка њеном остварењу.

Предуслови

Тамо где детаљна примена најважнијих принципа за улогу и одговарајуће место оружаних снага у демократским друштвима може да се разликује од нације до нације постоји широко прихваћена сагласност да предуслови треба да обухватају уставни оквир и функционисање парламента.

Уставни оквир:

- постављање друштвених вредности (људско достојанство и права појединаца);
- дефинисање јасно разграничених улога, одговорности и задатака оружаних снага;
- успостављање правног оквира за деловање оружаних снага;
- владавина закона, укључујући раздвајање овлашћења (правна, извршна и судска власт);
- уставна одлука о усклађивању грађанских права активних војних лица са њиховим (војним) дужностима.

Функционисање парламента:

- слободни и праведни избори;
- самоизабрани посланици;
- вишестраначко представљање;
- незаменљиве подструктуре, као што су комитети за буџет и одбрану;
- институција парламентарног омбудсмана (где је подесно);
- цивилна влада с јасним разграничењем компетенција, ланцем командовања и управљања који укључује: (председника) – премијера – министра одбране;
- субординација начелника за одбрану министра одбране;
- интегрисано министарство одбране;
- независно судство;
- врховну власт националног система правде: без специјализованих судова изван његове одговорности (на пример, војни судови);
- успостављена војна организација: структурисана, образована, вођена и контролисана на начин којим се, и поред одржавања високе војне ефикасности, не залази у домен или не угрожава цивилно друштво;

- зрело грађанско друштво: уједињено према основним одредбама устава (основни консензус), које показује плуралистичко поштовање и толеранцију у друштвеном животу;
- усклађивање легитимне улоге војске у испуњавању националних циљева;
- образована јавност, спремна да учествује у политичком и друштвеном животу и способна да усклади индивидуалну слободу и независност са обавезама према општим добрима и вредностима (укључујући захтеве одбране);
- независност медија и слобода штампе (професионална интеракција са сектором безбедности);
- компетентна политичка и војна елита;
- квалификовани и самоуверени службеници у јавним установама (цивилни и војни) спремни да испуне обавезе, преузму одговорност и прихвате ограничења

Принципи

Сматра се да су, на тим основама, следећи принципи најзначајнији за улогу и право место оружаних снага у демократским друштвима и за њихову демократску контролу. Претпоставља се да је демократска контрола оружаних снага осигурана уколико оне:

- чине део извршне власти подређене демократски легитимном политичком руководству, са цивилним кадром у министарству одбране и цивилом министром одбране;
- прате политичко упутство (као и сви елементи извршне власти – војска није изузета);
- поштују владавину закона;
- усредсређене су на своје уставом одређене задатке (у основи одбрана и спољна безбедност, а у добро дефинисаним и јасно ограниченим изузетним случајевима и задаци унутрашње безбедности под командом полиције);
- политички су неутрални (не учествују у препиркама политичких странака, не подржавају *a priori* индивидуалне фракције и интересне групе);
- немају приступа другим изворима финансирања осим државног буџета који је одобрио парламент (транспарентног за јавност – заштита од злоупотребе финансијских ресурса и корупције);
- делују под контролом парламента, политичког руководства, судства и грађанског друштва (као и све друге државне институције – оружане снаге нису изузете).

Политичка/парламентарна контрола обухвата:

- правни оквир и уставне аспекте,
- структуре и величину,

- организацију и ланац командовања,
- унутрашњи поредак оружаних снага,
- стил руководства и праксу,
- обуку и образовање,
- прописе и правила,
- једнакост у регрутацији,
- социјално старање и безбедност,
- све аспекте цивилно-војних односа,
- интеграцију војске у друштво,
- планирање и буџетирање одбране,
- имплементацију планова и буџета,
- адекватност и ефикасност,
- функционисање и борбену готовост.

Додатне детаљне категорије и критеријуми

Следећи детаљни критеријуми одабрани су из неких националних концепција за осигурање демократске контроле оружаних снага. Они су додати ради илустрације и допуне.

Уставна/правна питања:

- заштита основних вредности: људског достојанства, личне слободе, владавине закона, социјалне правде;
- компетентност за националну одбрану и заштиту цивилног становништва;
- регрутни и/или добровољачки систем;
- заштита права и дужности активних војних лица и војника општим судством;
- непостојање посебног система војне правде;
- врховни командант оружаних снага у време мира је министар одбране (у рату: председник или премијер);
- војни начелник за одбрану/начелник генералштаба у сваком погледу подређен је и одговоран министру одбране;
- министар одбране је члан владе и његов рад контролише парламент.

Цивилна одбрамбена администрација:

- управљање кадром,
- финансије,
- истраживање и развој,
- набавка,
- социјално старање друштва,
- поштовање и заштита основних права сваког појединца од стране државног извршног субјекта који обавља контролу кроз одговарајуће уставне органе;

– законом о годишњем буџету треба јавно да се документује бројна снага и основна организација оружаних снага (најјачи елемент парламентарне контроле);

– успостављање одбрамбеног комитета са специјалним правима истраживања и компетентношћу за сва правна акта у вези са одбраном.

Цивилни министар одбране:

– члан кабинета;

– командује, контролише и управља оружаним снагама;

– разрађује дугорочне војно-политичке циљеве;

– дефинише и одређује границе и циљеве планирања оружаних снага;

– врховни је ауторитет над свим активним војним лицима која контролишу оружане снаге и њихову цивилну администрацију;

– помажу му цивилни службеници парламента (на пример, државни секретар у парламенту).

Пуномоћник у парламенту или „омбудсман“ (изабран међу члановима парламента):

– опуномоћен специјалним истражним прерогативима да посебно заштити основна права активних војних лица;

– подноси годишњи извештај парламенту.

Задаци оружаних снага:

– одбрана земље (територијалног интегритета и слободе политичког самоопредељења);

– одбрана чланова савеза;

– мировне операције;

– ограничено ангажовање оружаних снага у земљи у екстремним ситуацијама према уставним одредбама (унутрашња безбедност је искључива одговорност полиције под ауторитетом министарства унутрашњих послова);

– спасавање и евакуација;

– помоћ у случају природних непогода и других катастрофа.

Планирање и буџетирање одбране

Основни принцип за одговорност и транспарентност: оружане снаге не могу да троше друге фондове осим оних које је планирало у оквиру буџета министарство одбране и које је одобрио парламент на основу објављеног и слободно доступног буџета за одбрану.

Фазе у процесу планирања одбране, развоја снага и буџетирања:

– циклус планирања треба да започну министри (са посебним улогама које имају министри одбране, иностраних послова, унутра-

шњих послова и финансија), уз подршку савета за националну безбедност (где је то погодно);

– припрема их и спроводи министарство одбране у сарадњи с генералштабом;

– контролише их парламент (одобравање буџета као кључни прерогатив);

– неопходно је задовољавајуће знање о претпостављеним циљевима националне безбедности и одбране;

– планирање је дугорочан посао;

– планирање се стално спроводи у краткорочним, средњорочним и дугорочним фазама.

Одређујући фактори:

– политичке намере;

– мисије;

– расположиве финансије;

– расположиви кадар;

– кадар заснован на убедљивој концепцији националне безбедности, укључујући анализу ризика и/или других претњи;

– средњорочно и дугорочно предвиђање расположивих финансијских ресурса;

– политичко и финансијско упутство и ажурирање предвиђања у вези с развојем годишњег буџета за одбрану;

– прилагођавање промењеним околностима;

– смернице за планирање и директиве за трошкове које издаје министар одбране штабу оружаних снага;

– штаб оружаних снага даје нацрт неопходног детаљног и временски ограниченог годишњег плана снага који обухвата: структуру снага и команди, одговарајуће кадровске структуре, оперативне планове, планове за опрему и набавку, план мобилизације, планове и концепције логистике и план инфраструктуре;

– годишњи план снага (потребно одобрење министра), који се касније мења у трошкове за кадар, инфраструктуру, набавку техничке опреме, одржавање, обуку итд.

– план снага је основа за предлог годишњег војног буџета за одбрану и ажурирање финансијског предвиђања;

– преглед предлога буџетске управе министарства одбране који се разматра у министарству одбране на нивоу одељења и коначно га одобрава министар одбране; он га званично презентује министру финансија, који га укључује у нацрт државног буџета и представља кабинету;

– кабинет сачињава целокупан државни буџет са буџетом одбране као једним од његових делова за подношење парламенту;

– проверавање државног буџета на основу вишеструких тумачења у парламенту, на пленарним седницама (интензивни преговори из-

међу стручњака министарства за одбрану и чланова парламентарног комитета за буџет ради правдања сваког појединачног захтева);

– последње тумачење завршава се тако што парламент одобрава закон о државном буџету;

– начин на који оружане снаге троше додељена средства контролише министарство одбране;

– са новим политичким и финансијским управљањем започиње нови циклус планирања и буџетирања.

Унутрашњи поредак оружаних снага

Уставни принципи су основа за дефинисање правног оквира којим се усмеравају организација, систем безбедности друштва, принципи руковођења, процес селекције за официре, образовање и обука оружаних снага.

Војник појединац:

– очекује се да буде истовремено добар борац, одговорни грађанин и слободна личност;

– ужива иста основна људска права као и сваки други грађанин;

– има ограничења само према закону (како је наведено у уставу);

– писани закони и правила према којима повреде права и обавеза подлежу правним тужбама и санкцијама;

– грађанска права и војне обавезе активних војних лица експлицитно су установљени законом;

– активна војна лица бране се од тортуре и злостављања итд. подношењем извештаја о дужности, војних жалби, извештаја комесару парламента (омбудсман) за оружане снаге, петиција и жалби цивилном суду;

– шаље се позив војним дисциплинским судовима и одсецима војног суда општих административних судова да би се добила легитимног за све акције надређених које надзиру независне судије.

Акт о служењу војног рока треба да обухвата:

– посебне обавезе и додатне дужности претпостављених у војсци;

– дOMET (и услове) војне послушности (где је крајњи господар војницима закон!);

– права и обавезе припадника војске (на пример, чланство у демократским странкама, учешће у демократским изборима, кандидатура за јавне канцеларије и места у парламенту, ограничења за неке јасно дефинисане политичке активности чија је повреда кривични прекршај – сарадња у интересним групама, синдикатима и струковним удружењима, итд.);

– закон о регрутацији, којим се регулишу обавеза служења војног рока и систем регрутације;

- правила за служење војног рока приговарача савести;
- механизме за решавање сукоба између обавезног служења војног рока и приговора савести;
- акт о алтернативном цивилном служењу војног рока;
- војни кривични кодекс: кривични прекршаји војне природе (на пример, непослушност, дезертирање, озбиљно злостављање подређених);
- пријава само од стране редовних цивилних кривичних судова. **

** Превод: Гордана Кубура.