

2

2015

ВОЈНО ДЕЛО

ISSN 0042-8426 ■ UDK 355/359

ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРНИ НАУЧНО – ТЕОРИЈСКИ ЧАСОПИС



ВОЈНО ДЕЛО

2
2015

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ВОЈНО ДЕЛО

ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРНИ
НАУЧНО-ТЕОРИЈСКИ ЧАСОПИС

2/2015 ГОДИНА LXVII

УДК 355/359 □ YU ISSN 0042-8426 □

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

МЕДИЈА ЦЕНТАР „ОДБРАНА“

ДИРЕКТОР

Стевица С. Карапанџин, пуковник

НАЧЕЛНИЦА ОДСЕКА ЗА ИЗДАВАЧКУ ДЕЛАТНОСТ

Драгана Марковић

УНИВЕРЗИТЕТ ОДБРАНЕ У БЕОГРАДУ

РЕКТОР

Проф. др *Младен Вуруна*, генерал-мајор

УРЕДНИК ВОЈНОГ ДЕЛА

Милан Тепшић, потпуковник

e-mail: milan.tepsic@mod.gov.rs

Тел: +381-11-3349-497

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

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

Адреса: Часопис Војно дело, Браће Југовића 19, 11002 Београд *
vojno.delo@mod.gov.rs * Претплата: pretplata@odbrana.mod.gov.rs, тел./факс:
+381-11-3241-009 * Текући-рачун РЦ МО Републике Србије 840-312849-56 *

Рукописи се не враћају

Часопис излази двомесечно

Штампа: Војна штампарија – Београд, Ресавска 40б

e-mail: vojna.stamparija@mod.gov.rs

МЕЂУНАРОДНО ОКРУЖЕЊЕ

<i>Дејана М. Вукчевић</i> Војни капацитети Европске Уније – тешкоће и перспективе ..	7–26
<i>Gerald Vernez</i> Сајбер одбрана – Куда иде?	27–39
<i>Саша Г. Ђорђевић</i> Улога транснационалних корпорација водећих држава света у борби за енергетске ресурсе	40–59

БЕЗБЕДНОСТ

<i>Гаврило Д. Остојић</i> Значај необновљивих природних ресурса за националну безбедност	60–83
<i>Милан Д. Тесла</i> Дипломатски азил – проблеми и контроверзе	84–104
<i>Љубомир Дуловић</i> Савет за националну безбедност	105–117
<i>Михајло Басара</i> <i>Санда Настић</i> Бенчмаркинг у корпоративној безбедности	118–145

СИСТЕМ ОДБРАНЕ

<i>Татјана Милић</i> Међународно право и учешће припадника Војске Србије у мултинационалним операцијама Европске уније	146–169
Радослав Гађиновић Улога војске у супротстављању терористичким активностима ..	170–184

ВОЈНОЕКОНОМСКИ ПРЕГЛЕД

<i>Саша Б. Јовић</i> Анализа економије исхране у Војсци Србије применом бенчмаркинг метода	185–206
<i>Драгана Петровић</i> <i>Саво Радоњић</i> <i>Драгосав Лацковић</i> Успостављање одрживе стабилности јавних финансија Србије – од смањења плата и пензија, до смањења утаје ПДВ	207–242
<i>Марко Павловић</i> <i>Јовица Марковић</i> <i>Дијана Марковић</i> Пензијски систем и савремена економска криза	243–262

УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМИМА

- Ранко Лојић*
Миљојко Базић
Мирослав Талијан
Утицај емоционалне интелигенције на развој лидерства 263–278
- Владимир М. Почуч*
Репрезентовање жена у медијима 279–287

ИСКУСТВА И ПОУКЕ ИЗ ПРОШЛОСТИ

- Мирјана Зорић*
Српско питање у савезничкој политици према
Југославији 1944. године 288–326
- Слободан Ђукић*
Оснивање и рад Главног генералштаба
српске војске 1876–1912. године 327–342

ПРЕДЛОГ ЗА ЧИТАЊЕ

- Никола Тошић Малешевић*
Приказ књиге „*Стубови спољне политике Србије – ЕУ,
Русија, САД и Кина*“, аутора Драгана Петровића
и Драгана Ђукановића 343–347
- Младен Р. Тишма*
Приказ књиге „*Орлови са Врбаса: историја ваздухопловства
на територији Републике Српске*“, аутора Данка Боројевића
и Драгог Ивића 348–351
- Јелена Динић*
Приказ књиге „*Шпијунско ратовање Краљевине Србије
уочи Великог рата*“ 352–354

INTERNATIONAL ENVIRONMENT

<i>Dejana M. Vukčević</i> Military Capabilities of the European Union - Problems and Prospects	7–26
<i>Gerald Vernez</i> Cyber-Defense: Quo vadis?	27–39
<i>Saša G. Đorđević</i> The Role of Transnational Corporations of the World Leading Countries in the Struggle for Energy Resources	40–59

SECURITY

<i>Gavrilo D. Ostojić</i> The Importance of Non-Renewable Natural Resources for National Security	60–83
<i>Milan D. Tesla</i> Diplomatic Asylum - Issues and Controversies	84–104
<i>Ljubomir Dulović</i> National Security Council.....	105–117
<i>Mihajlo Basara</i> <i>Sanda Nastić</i> Benchmarking in Corporate Security	118–145

DEFENSE SYSTEM

<i>Tatjana Milić</i> International Law and the Participation of Members of the Serbian Armed Forces in Multinational Operations of the European Union ..	146–169
<i>Radoslav Gaćinović</i> The Role of the Military in Combating the Terrorist Activities	170–184

MILITARY ECONOMIC REVIEW

<i>Saša B. Jović</i> Analysis of the Economy of Nutrition in the Serbian Armed Forces Using the Benchmarking Method	185–206
<i>Dragana Petrović</i> <i>Savo Radonjić</i> <i>Dragosav Lacković</i> Establishing the Sustainable Stability of Public Finances of Serbia – from Cuts of Salaries and Pensions to Reduction of VAT Evasion ..	207–242
<i>Marko Pavlović</i> <i>Jovica Marković</i> <i>Dijana Marković</i> Pension System and the Contemporary Economic Crisis	243–262

SYSTEM MANAGEMENT

- Ranko Lojić*
Miljojko Bazić
Miroslav Talijan
Impact of Emotional Intelligence on Leadership Development ... 263–278
- Vladimir M. Počuč*
Representation of Women in Media 279–287

EXPERIENCES AND LESSONS OF THE PAST

- Mirjana Zorić*
The Serbian Question in the Allied Policy towards
Yugoslavia in 1944 288–326
- Slobodan Đukić*
Establishment and Operation of the Main General Staff
of the Serbian Army from 1876 to 1912 327–342

READING SUGGESTIONS

- Nikola Tošić Malešević*
Review of the book Pillars of the Serbian Foreign Policy – EU,
Russia, USA and China by Dragan Petrović and Dragan Đukanović. 343–347
- Mladen R. Tišma*
Review of the book Eagles of Vrbas: History of Air Force
on the Territory of the Republic of Srpska by Danko Borojević
and Dragi Ivić..... 348–351
- Jelena Dinić*
Review of the book Spy Warfare of the Kingdom of Serbia
on the Eve of the Great War 352–354

ВОЈНИ КАПАЦИТЕТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ТЕШКОЋЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ*

Дејана М. Вукчевић**

Институт за политичке студије – Београд

У раду се анализирају војни капацитети Европске уније, као значајан елемент кредибилитета заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЗБОП). Разматра се развој ових капацитета, те основне тешкоће које прате операционализацију ових капацитета, као и перспективе њиховог даљег развоја. Да ли је међувладин приступ у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ препрека развоју војних капацитета ЕУ? У којој мери постоји усклађеност између „војних” надлежности Уније и националних специфичности? Циљ рада је да одговори на ова питања.

У првом делу анализира се институционализација безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, која подразумева како оснивање посебних политичко-војних структура задужених за процес доношења одлука у оквиру ове политике, тако и усвајање посебних циљева ради развоја војних капацитета ЕУ. У другом делу рада анализирају се основне тешкоће у операционализацији војних капацитета ЕУ, које се односе на ефикасност процедура одлучивања, недостатак стратешких капацитета, неусклађеност националних реформи у погледу модернизације војних снага и дуплирање националних програма који се односе на војну опрему. У трећем делу разматрају се перспективе развоја војних капацитета ЕУ у светлу смањења војних буџета држава чланица ЕУ. Закључује се да се постепена еволуција безбедносне и одбрамбене политике ЕУ може сагледати као подстицај за усаглашавање напора држава чланица у области развоја војних капацитета ЕУ.

Кључне речи: *војни капацитети ЕУ, заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ (ЗБОП), борбене групе, командна структура, стратешки капацитети*

Увод

Безбедност и одбрана имају специфичан карактер у односу на друге области процеса европске интеграције. Ради се о области која, како наводе неки аутори, представља „суштину суверености”¹, те отуда и присуствујемо њеном вишедецениј-

* Овај рад настао је као резултат рада на пројекту „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција” (бр. 179009), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

** Др Дејана М. Вукчевић је научни сарадник Института за политичке студије.

¹ Daniel Colard, „La coopération interétatique dans le domaine de la sécurité et de la défense”, in Josiane Auvret-Finck (ed.), *L'Union européenne, carrefour de coopérations*, LGDJ, Paris, 1998, p. 303.

ском одсуству из европског интеграционог процеса. Током хладног рата, државе чланице остале су доминантне у овој области, потврђујући њену специфичност у односу на остале секторе у којима је интеграција постепено напредовала. Ипак, са уговором из Мастрихта, област безбедности и одбране постаје део процеса европске интеграције. У исто време, специфичност ове политике условила је њену интеграцију у оквиру другог стуба Уније, заснованом на међувладиној сарадњи и једногласности као начину доношења одлука. Концептуализација и брзи развој ове политике био је праћен развојем институционалне структуре ради ефикасног доношења одлука, као и образовањем војних и цивилних снага ради ефикаснијег деловања ЕУ на међународној сцени.

Последњих година, експанзија безбедносне и одбрамбене политике, која се огледа како на процедуралном и институционалном пољу, тако и у многобројним војним и цивилним мисијама које је ЕУ предузела, сведочи о тежњи држава чланица да превазиђу искључиво националне оквире сарадње и да обликују ЕУ као глобалног актера. Ипак, у којој мери може бити успостављена равнотежа између „војних” надлежности Уније и националних специфичности? На ово питање покушаћемо да одговоримо кроз анализу развоја војних капацитета ЕУ, који представљају значајан елемент кредибилитета ЕУ као стратешког актера, са циљем да се укаже у којој мери постоји национална усклађеност када је у питању развој војних капацитета ЕУ.

Рад ће бити подељен у три дела. У првом делу ауторка разматра институционализацију заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, тј. формирање органа задужених за доношење одлука у области ове политике. Осим органа за припрему и доношење одлука, у првом делу такође се разматрају и иницијативе за развој војних капацитета ЕУ, тј. постављање тзв. „глобалних циљева” за 2003. и 2010. годину, ради операционализације војних капацитета ЕУ. У другом делу рада приступа се анализи тешкоћа у развоју војних капацитета ЕУ, које се превасходно односе на процедуру политичког одлучивања, недостатак стратешких капацитета, мањак политичке воље за употребу заједничких војних снага на располагању ЕУ, као и на систем команде и руковођења операцијама, способног да припреми, води и надгледа операцију. У трећем делу рада разматрају се перспективе развоја војних капацитета безбедносне политике ЕУ у светлу финансијске кризе и кризе еврозоне која је погодила ЕУ и условила смањење војних буџета, повећавајући тако притисак на државе чланице да сарађују и на тај начин превазиђу проблеме везане за развој капацитета и реструктурирање националних војних индустрија и тржишта.

Институционализација заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ

Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ (ЗБОП) представља саставни део заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. Њен циљ је, како се наводи у Лисабонском уговору, да Унији обезбеди „оперативну способност уз ослањање на цивилна и војна средства” (чл. 42(1) УЕУ). Ова средства Унија може да употреби у мисијама ради очувања мира, спречавања сукоба и јачања међународне безбедности, а у складу са начелима Повеље Уједињених нација. Дакле, ЗБОП је замишљен као саставни део спољне политике ЕУ, који треба да допринесе јачању спољне улоге

Уније тако што ће развити цивилне и војне капацитете праћене одговарајућом стратегијом. Међутим, ова политика у исто време треба да представља значајан корак ка постепеном одређењу заједничке одбрамбене политике ЕУ која „води заједничкој одбрани ако Европски савет једногласно о томе донесе одлуку” (чл. 42(2)УЕУ). Мисије за чије спровођење Унија може применити цивилна и војна средства у оквиру заједничке безбедносне и одбрамбене политике су: заједничке мисије разоружања, хуманитарне и спасилачке мисије, мисије консултативног карактера и пружања војне подршке, мисије спречавања сукоба и одржавања мира, борбене мисије у управљању кризама, укључујући и мисије успостављања мира и операције стабилизације по завршетку сукоба (чл. 43(1)). Поједини аутори указују на сличност правне формулације ових мисија са начелима садржаним у Повељи УН, пошто се ове мисије реализују изван територије Уније и имају троструки циљ: одржање мира, спречавање сукоба и јачање међународне безбедности и истичу жељу за јачањем везе са ОУН и међународним легалитетом, као неизбежним пратиоцем растуће војне амбиције ЕУ.²

Нова институционална структура уведена је ради реализације безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. На основу смерница које је одредио Европски савет у Келну из јуна 1999. године³, формиран су нови органи за доношење одлука у области ове политике. Тако су 2001. године образована три нова органа: Политичко-безбедносни комитет, Војни комитет и Војни штаб ЕУ.⁴ Политичко-безбедносни комитет је главни орган безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, задужен за политичку контролу и стратегијско управљање операцијама управљања кризама. Овај орган поседује широку лепезу овлашћења. Његови задаци су да надгледа спровођење политика, да даје другим комитетима смернице из области ЗСБП-а, да шаље директиве Војном комитету и Комитету за цивилне аспекте управљања кризама, да води политички дијалог, да координира, надгледа и контролише рад радних група у области ЗСБП-а, и да спроводи политичко усмеравање развоја војних капацитета. Војни комитет ЕУ је највиши војни орган у оквиру Савета, и главни форум консултације и војне сарадње између држава чланица ЕУ у области превенције сукоба и управљања кризама. Овај орган надгледа све војне активности у оквиру ЕУ. Његова основна улога је да даје војна мишљења и да формалише препоруке које доставља Политичко-безбедносном комитету. Мишљења и препоруке Војног комитета нарочито се односе на војне аспекте концепта управљања кризама, на процену ризика које могу да изазову одређене кризе, на војне аспекте политичке контроле операција и ситуација управљања кризама, на процену војних капацитета, војних односа ЕУ са европским чланицама НАТО-а које нису чланице ЕУ, као и на финансијску процену операција и вежби. Такође, Војни комитет ЕУ доставља и војне директиве Војном штабу ЕУ, који је технички орган, и има задатак да планира, проце-

² Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 196.

³ Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, *Bulletin de l'Union européenne*, n° 6, 1999, p. 38.

⁴ Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (2001/78/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 1; Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 4; Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union (2001/80/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 7.

њује и даје препоруке о концепту управљања кризама и општој војној стратегији, као и да спроводи одлуке и директиве Војног комитета.

У области цивилног управљања кризама, на основу одлуке Савета министара од маја 2000. године, образован је Комитет за цивилне аспекте управљања кризама.⁵ Ради се о органу који функционише као радна група Савета, а подноси извештај Комитету сталних представника (COREPER). Његова основна улога је да пружа информације, формулише препоруке и даје мишљења Политичко-безбедносном комитету о цивилним аспектима управљања кризама. Дакле, овај орган треба да омогући координацију и синергију цивилних и војних аспеката управљања кризама. Такође, Савет министара је, 12. јула 2004. године, усвојио заједничку акцију којом је предвиђено оснивање Европске агенције за одбрану⁶, према којој су четири основне функције додељене Агенцији: развој војних капацитета у области управљања кризама, побољшање и унапређење сарадње држава чланица у области наоружања, јачање европске индустријске и технолошке базе наоружања и повећање ефикасности у области истраживања и технологије. Што се тиче развоја војних капацитета за операције управљања кризама, Агенција је требало да утврди будуће потребе Уније у погледу капацитета за војне снаге и опрему, да координира хармонизацију војних потреба, да установи и предложи акције сарадње и да достави процене о финансијским капацитетима.

Осим формирања политичко-војних органа, реализација безбедносне и одбрамбене политике ЕУ захтевала је и развој војних и цивилних капацитета, како би ЕУ успешно одговорила на кризне ситуације. Ради тога, на састанку Европског савета у Хелсинкију, 10. и 11. децембра 1999. године, постигнут је договор о тзв. „Глобалном циљу 2003” (Headline goal 2003), којим је предвиђено образовање војних снага способних да се суоче са евентуалним кризама. Одлучено је да се до 2003. године образују европске снаге за брзо реаговање до нивоа корпуса (European Rapid Reaction Force - ERRF), од 50.000 до 60.000 војника, које би могле да буду мобилисане у току једног месеца и које би биле у могућности да делују годину дана.⁷ Ове снаге не би постојале на терену, већ би требало да буду мобилисане по потреби, војно самоодрживе са потребним командама, контролом и обавештајним могућностима, логистиком, а по потреби и ваздушним и поморским елементима. Дакле, брзо реаговање требало је да чини окосницу у процесу развоја војних капацитета ЕУ.

На састанку Европског савета у Хелсинкију одлучено је, осим Глобалног циља, да се утврде и колективни циљеви који се односе на колективне капацитете на пољу команде, контроле, обавештајне активности и стратешког транспорта, а које је требало накнадно утврдити. Образован је тзв. каталог расположивих снага, који је објављен на Конференцији о обавезама на основу потреба, одржаној у Бриселу 20. и 21. новембра 2000. године. Државе чланице су се на овој конференцији обавезале да на добровољној основи дају одговарајуће војне капацитете, који су унети у тзв. каталог снага. Утвр-

⁵ Council Decision of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management (2000/354/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 127, 22. 05. 2000, p. 1.

⁶ Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, *Official Journal of the European Communities*, n° L 245, 17. 07. 2004, p. 17.

⁷ Rapport sur l'état des travaux établi par la présidence pour le Conseil européen de Helsinki concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, *Bulletin de l'Union européenne*, 1999, n° 12, p. 26.

ђено је да добровољне контрибуције држава чланица чини 100 000 војника, 400 борбених авиона и 100 бродова, док је учено да су неопходна побољшања капацитета на подручју одрживости, међуоперативности, борбене готовости, оперативности, служби подршке, војне опреме и стратешких капацитета (обавештавање, стратешки транспорт). У погледу команде, контроле и комуникације, државе су понудиле одређени број националних и мултинационалних штабова на стратешким, оперативним нивоима и нивоима снага и њихових компоненти. Државе чланице су се такође сагласиле о неопходности дефинисања тзв. механизма вредновања војних капацитета, који би омогућио праћење активности ради постизања задатог циља.

Међутим, каталог расположивих снага није утврдио типове операција које би европске снаге предузимале, нити се дотакао питања заједничког планирања чланица о производњи и развоју војних капацитета, усклађивању националних одбрамбених снага и заједничке европске одбрамбене стратегије.⁸ Одржана је Конференција о побољшању капацитета 19. новембра 2001. године, и том приликом су усвојени тзв. Акциони план европских капацитета (ЕСАР – European Capabilities Action Plan), као и Декларација о побољшању европских војних капацитета, у којој је напоменуто да још увек постоје области у којима је недовољан допринос држава чланица.⁹ Акциони план европских капацитета имао је за циљ да утврди основне недостатке националних војних капацитета кроз састанке експертских група задужених за анализу свих недостатака и разматрање могућих националних и мултинационалних решења.

Прва оперативна искуства ЕУ у управљању кризама на војном плану показала су да је Глобални циљ 2003. године било тешко достићи, и указао на предност мањих и мобилних снага за брзо реаговање. Глобални циљ 2003. био је дефинисан претежно у односу на класичне сукобе, који су се махом одвијали на европском континенту. Међутим, глобализација безбедносне и одбрамбене политике ЕУ и усвајање Европске стратегије безбедности указали су на неопходност усвајања новог глобалног циља, који би узео у обзир географско проширење деловања ЕУ, као и нове, савремене претње, које су захтевале постојање нових средстава и капацитета ради одговора на њих.

Исто тако, Европски савет је 12. децембра 2003. године усвојио Европску стратегију безбедности, у којој је, поред осталог, истакнут значај развоја војних капацитета, уз напомену да војне снаге морају бити флексибилније, покретљивије, ради ефикасног одговора на нове претње, те да треба издвајати више средстава за одбрану и делотворније их употребљавати.¹⁰ Затим, Европска стратегија безбедности указала је и на неопходност развоја тзв. „ефективног мултилатерализма” у којем централно место треба да припада ОУН, те стога ЕУ треба да допринесе јачању ове организације давањем одговарајућих капацитета. Почев од 2003. године, ЕУ је све више суочена са захтевима ОУН за мобилним снагама за брзо реаговање, које би биле употребљене за операције у оквиру Главе VII Повеље ОУН. Будући да ОУН поседује ограничене капацитете да у кратком року спроведе неку војну операцију, од посебног значаја била је могућност снабдевања снагама које би биле послате на самом почет-

⁸ Lidija Čehulić, *Evropska obrana*, Zagreb, Politička kultura, 2006, str. 144.

⁹ Déclaration sur l'amélioration des capacités militaires européennes, in Maartje Rutten, „De Nice à Laeken. Les textes fondamentaux de la défense européenne,„ *Cahiers de Chaillot*, n° 51, 2002, p. 101.

¹⁰ A Secure Europe in a better World, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

ку војне операције, чиме би се омогућило ОУН да након одређеног времена пошаље своје снаге на кризно подручје. За Европску унију, пружање „услуга” ОУН значило је и активнију улогу ЕУ на међународној сцени, и могућност спровођења безбедносне и одбрамбене политике ЕУ кроз реализацију војних мисија у оквиру ове политике.

Овакав след догађаја био је праћен усвајањем, од стране Савета ЕУ 17. маја 2004. године, тзв. „Глобалног циља 2010” (Headline Goal 2010)¹¹, који је усмерен на нове, нетрадиционалне претње, које чине део Европске стратегије безбедности, са циљем да се настави започети развој капацитета, али и да се ови капацитети прилагоде новом стратешком окружењу. За разлику од Глобалног циља 2003. године који је био усмерен на квантитативне потребе у области европских капацитета (обим снага), Глобални циљ 2010. године усмерен је на квалитативне аспекте, као што су мобилност, тј. брзо ангажовање у кризним ситуацијама, самоодрживост и међуоперативност. Међу главним циљевима Глобалног циља 2010. били су оснивање цивилно-војне ћелије у оквиру Војног штаба ЕУ, оснивање Европске агенције за одбрану, завршетак развоја борбених група до 2007. године, побољшање перформанси на свим нивоима операција ЕУ развијањем одговарајуће компатибилности и мрежне повезаности комуникацијске опреме и средстава на Земљи и у свемиру, и развој квантитативних стандарда и критеријума које националне војне снаге треба да испуне у области брзе мобилности и мултинационалне обуке.¹²

Концепт борбених група (EU Battlegroups) чини окосницу Глобалног циља 2010. Ради се о војним снагама које би биле мобилне у кратком периоду, способне да воде аутономне операције или да учествују у почетној фази неке захтевније војне операције. Иницијатива за образовање ових снага потекла је на француско-британском самиту у Тукеу (Touquet) 4. фебруара 2003. године, када су се две државе сагласиле о неопходности побољшања европских капацитета у области мобилности, које би укључивало образовање снага које би биле у могућности да у року од 5 до 10 дана буду послате у неко кризно подручје.¹³ Уз престанак Немачке, предлог о образовању борбених група представљен је 10. фебруара 2004. године пред Политичко-безбедносним комитетом ЕУ, када је договорено да се образују јединице које би биле у могућности да буду брзо мобилисане на кризно подручје, за потребе ЕУ или УН. Предвиђено је образовање до 13 борбених група, од којих би свака била састављена од 1500 војника, уз могућност мобилизације за мање од 15 дана и боравка у кризном подручју од 30 до 120 дана. Брза мобилност и ефикасност представљају кључне елементе ових група, које је требало да буду у могућности да задрже одговарајући ниво борбености до краја мисије или до преузимања операције од стране других војних снага.

Борбене групе образоване су од здружених снага величине батаљона, и ојачане су елементима тактичке и логистичке подршке, док је њихов оперативни капацитет реализован у две фазе. Прва фаза, названа почетном оперативном фазом, остварена је 2005. године, а друга, која подразумева потпуну оперативност, у току 2007. године. Замишљено је да државе чланице стављају, за период од шест месеци, по две

¹¹ Headline Goal approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

¹² *Ibid.*

¹³ 25^e sommet franco-britannique du Touquet, 4 février 2003, Déclaration sur le renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, *Documents d'actualité internationale*, n° 7, 01.04. 2003, p. 280.

борбене групе на располагање ЕУ. Састав ових снага одређује се два пута годишње на добровољној основи, у току Конференције о координацији борбених група. Државе чланице су одговорне за борбене групе које образују и стављају на располагање ЕУ, што значи да њихова обавеза није само да обједине капацитете неопходне за њихово формирање, већ морају да се брину и за њихове тренинге, команду ових снага и финансијски аспект. Поље деловања борбених снага је проширено, и осим Петерсбершких мисија, ове снаге могу бити употребљене и за операције разоружања, као помоћ трећим државама у борби против тероризма, и за реформе у области безбедности. Такође, образовање борбених група заснива се на међуоперативности и треба да допринесе, у перспективи, развоју једне заједничке војне културе.

Глобални циљ 2010. указао је и на озбиљне недостатке у области сектора наоружања. Бивши члан 296 Уговора о ЕЗ, који је после ступања на снагу Лисабонског уговора постао члан 346 Уговора о функционисању ЕУ, представља дерогацију правила унутрашњег тржишта у области војног тржишта и индустрије. Непостојање заједничких правила у области војне опреме условило је аутоматско позивање држава чланица на члан 296, које је довело до развоја једног нехомогеног тржишта наоружања, заснованог на дуплирању националних програма и повећању трошкова. Међутим, знатно смањење војних буџета држава чланица било је праћено реструктурирањем њихових војних снага и све већим ангажовањем у операцијама управљања кризама, које су стварале додатне трошкове. Све то имало је за последицу смањење дела војних буџета који су били намењени инвестирању. Раскорак између смањења овог дела буџета и све већих трошкова одражавао се и на развој војних капацитета ЕУ и перспективу будуће европске безбедносне и одбрамбене политике. Европске војне снаге нису биле опремљене модерном војном опремом, која се све више наметала у савременим операцијама управљања кризама.¹⁴ Ради превазилажења ове ситуације и изналажења заједничких решења, образована је Европска агенција за одбрану, замишљена као „катализатор” развоја војних капацитета ЕУ.¹⁵

Тешкоће у развоју војних капацитета ЕУ

Брзо слање војних снага ЕУ, превасходно борбених група, подразумева ефикасан процес одлучивања о слању војних снага на кризно подручје, будући да је предвиђено да се одлука о слању борбених група донесе у року од пет дана. Међутим, процес доношења одлука обухвата знатан број актера на националном и на нивоу ЕУ, који мора бити усклађен са процесом војног планирања.¹⁶ Будући да је једногласност основни начин доношења одлука у овој области, сарадња држава чланица је од пресудног значаја за брзо одлучивање. Процедура одлучивања на нивоу ЕУ подразумева најпре усаглашавање држава чланица у оквиру Политичко-

¹⁴ Дејана Вукчевић, „Дерогација правила унутрашњег тржишта ЕУ у области наоружања”, *Политичка ревија*, вол. 9, бр. 3, 2010, стр. 275.

¹⁵ Anand Menon, „European Defence Policy from Lisbon to Libya”, *Survival*, vol. 53, no. 3, 2011, p. 85.

¹⁶ Claudia Major, Christian Molling, „EU Battlegroups: What Contribution to European Defence? ”, *SWP Research Paper*, Berlin 2011, p. 14.

безбедносног комитета о реализацији војне мисије ЕУ, након чега следи развој концепта управљања кризама у оквиру Директората за управљање кризама и планирање (Crisis Management and Planning Directorate – CMPD). Савет ЕУ одобрава овај концепт, који представља основ за развој стратешких опција. У случају војне мисије ЕУ, Војни комитет шаље главну директиву Војном штабу ЕУ, који на основу тога треба да представи стратешке војне опције и да их достави Војном комитету, који их даље прослеђује Политичко-безбедносним комитету, уз његову процену и мишљење о концепту и плану операције. На основу стратешке војне опције коју Савет министара одабере, Војни комитет одобрава израду директиве за планирање за команданта операције, и доставља Политичко-безбедносном комитету мишљење о завршетку операције. Затим се у оквиру Политичко-безбедносног комитета расправља о предлогу заједничке акције о датој мисији. У случају неслагања између држава чланица, предлог се враћа на даље преговоре или се одбацује, док се у случају постигнуте сагласности између држава чланица предлог шаље Савету министара, који затим усваја заједничку акцију о отпочињању операције. У неким случајевима, Савет посебно доноси најпре одлуку о војној мисији, а затим и одлуку о отпочињању те операције.¹⁷ Процес одлучивања се додатно компликује чињеницом да безбедносна и одбрамбена политика ЕУ подразумева управљање на два нивоа, на националном и на нивоу ЕУ. Осим брзог одлучивања на нивоу ЕУ, потребно је да државе чланице донесу одлуку о слању војних снага на националном нивоу. Националне процедуре за одобравање слања војних снага веома су различите у државама чланицама ЕУ. У неким државама парламенти су укључени још у почетној фази процеса одлучивања и могу да затраже од владе да усвоји одређену позицију већ током преговора о евентуалној мисији ЕУ, тј. пре усвајања одлуке о некој мисији од стране Савета ЕУ, док у неким државама парламенти немају никакву улогу у процесу одлучивања о мисијама у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.¹⁸ Сваки национални парламент је информисан од своје владе о питањима везаним за безбедносну политику ЕУ, будући да не постоји механизам међупарламентарне сарадње који би им омогућио да колективно сарађују са европским институцијама и да директно примају информације о одлучивању у области безбедносне политике ЕУ. Отуда су брзо информисање националних актера укључених у процес одлучивања, као и усаглашавање између националног процеса одлучивања и одлучивања на нивоу ЕУ важни предуслови за брзо доношење одлука.

Тешкоће у реализацији војних мисија ЕУ настају и када је реч о њиховом финансирању. На основу досадашњих уговорних одредби, финансирање војних операција пада на терет држава чланица, према одређеном кључу националног бруто производа. То је у пракси значило образовање *ad hoc* механизма финансирања непосредно пре отпочињања операција, што је био случај са мисијама *Artemis* и *Concordia*. Међутим, било је неопходно да се установи посебан механизам финансирања, који би избегао преговоре између држава о свакој појединачној операцији. Тако је

¹⁷ Annika Björkdahl , Maria Strömvik, „The Decision-Making Process Behind Launching an ESDP Crisis Management Operation”, DIIS Brief, 2008, p. 4.

¹⁸ Детаљније о томе: Дејана Вукчевић, „Институционални капацитети ЕУ: питање парламентарне контроле заједничке безбедносне и одбрамбене политике”, *Политичка ревија*, вол. 11, бр. 1, 2012, стр. 266-268.

23. фебруара 2004. године Савет министара ЕУ донео одлуку којом је образован механизам назван *Athena*¹⁹, задужен за управљање заједничких трошкова војних операција ЕУ. Механизам *Athena* допринео је оперативној ефикасности безбедносне политике ЕУ, јер више није било потребно да се за сваку операцију спроводи *ad hoc* финансирање. Од самог усвајања концепта управљања кризом, на располагању је одређени буџет, што доприноси бржем реаговању и реализацији операције. Једна од предности овог механизма јесте и што је отворен за треће државе, што умањује финансијски терет држава чланица. Исто тако, овај механизам нема лимитирани буџет, што омогућава његову корекцију у току извршења операције ЕУ.²⁰ Ипак, специфичност механизма *Athena* огледа се у томе да се издаци државе чланице повећавају уколико је држава више ангажована у оквиру једне операције.²¹ Наиме, финансијски издаци мисије резултат су комбинације два принципа финансирања. С једне стране, ради се о заједничком финансирању, и у том случају допринос *Atheni* је пропорционалан бруто националном производу сваке државе. С друге стране, осим утврђених заједничких трошкова, учешће држава финансира се индивидуално. Дакле, војни капацитети који се стављају на располагање Европској унији припадају само малом броју држава, које имају средства за развој националних капацитета и прихватају да поднесу трошкове заједничког коришћења капацитета.²² Такође, деловање борбених група захтева веће учествовање у заједничким трошковима, јер у овом случају заједнички трошкови укључују и транспортне трошкове, који нису покривени механизмом *Athena*. Финансијски моменат био је одлучујући за поједине државе да одбију слање борбених група ради реализација мисије ЕУ у Чаду.²³ Одредбе садржане у члану 41 Лисабонског уговора уносе новине када је реч о финансирању безбедносне политике ЕУ. Омогућен је брзи приступ средствима Уније ради финансирања иницијатива у оквиру ЗСБП-а, а посебно за припремне активности мисија у оквиру ЗБОП-а, за које је предвиђено образовање тзв. „почетног фонда” (*start-up fond*), који ће чинити доприноси држава чланица. Међутим, одредбе Лисабонског уговора не прецизирају допринос ове одредбе у односу на постојећи механизам *Athena*, те остаје нејасно на који начин ће убудуће бити олакшано финансирање операција ЕУ.²⁴

Као што је већ истакнуто, концепт борбених група има за циљ знатно побољшање капацитета брзог реаговања ЕУ у области управљања кризама. У складу са овим циљем, Савет ЕУ је 22. новембра 2004. године усвојио Акциони план за подршку безбедносне политике ЕУ одржавању мира у Африци, којим је афрички континент одређен као главно подручје за потврду валидности борбених група. Међутим,

¹⁹ Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications, *Official Journal of the European Union*, n° L 63, 28. 02. 2004, p. 68.

²⁰ Дејана Вукчевић, „Финансирање безбедносне и одбрамбене политике Европске уније”, *Српска политичка мисао*, вол. 26, бр. 4, 2009, стр. 249-250.

²¹ Anne-Claire Marangoni, „Le financement des opérations militaires de l'UE: des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense? ”, *EU Diplomacy Papers*, n° 6, 2008, p. 5.

²² Ibid.

²³ Anand Menon, „Empowering paradise? The ESDP at ten”, *International Affairs*, vol. 85, n° 2, 2009, p. 239.

²⁴ Anand Menon, „European Defence Policy from Lisbon to Libya”, *Survival*, vol. 53, no. 3, 2011, pp. 83-84.

употреба борбених група до сада је изостала, упркос реализацији више војних операција у Африци. Француска је 2006. године предложила слање француско-немачке борбене групе за реализацију војне мисије *EUFOR Congo*, али ове снаге биле су превасходно намењене за евакуацију лица, и нису биле у могућности да обављају све задатке предвиђене за ту мисију.²⁵ И војна мисија ЕУ у Чаду и Централноафричкој републици била је прилика да се борбене групе ангажују на терену. Међутим, државе чланице одлучиле су се за *ad hoc* мисију, која је каснила шест месеци због немогућности брзог генерисања снага, упркос чињеници да су борбене групе биле на располагању ЕУ.²⁶ Коначно, у току 2008. године, и поред захтева ОУН да се помогне њиховим мировним снагама у источном делу Конга, државе чланице ЕУ нису постигле консензус око употребе борбених група. Иако формално ниједна држава није била противна деловању ЕУ у оквиру њене безбедносне политике, изостала је политичка воља да се ангажују борбене групе.²⁷ Досадашње искуство ЕУ у војним мисијама показује да државе чланице дају предност успостављању *ad hoc* процеса генерисања снага, упркос оперативности и расположивости борбених група. Разлоге у њиховој неангажованости треба тражити у различитим концепцијама улоге ових група, као и смањеном обиму ових снага, који их чини непогодним за све операције предвиђене чланом 42(1) Лисабонског уговора.²⁸ Будући да борбене групе имају око 20 000 људи, ради се о скромнијој визији ангажовања ЕУ у операцијама управљања кризама, која превасходно обухвата операције које захтевају мање обимне снаге које одликује мобилност и одрживост.

Један од циљева образовања борбених група јесте и да служе као катализатори за трансформацију војних снага држава чланица и да допринесу повећању сарадње и међуоперативности европских националних армија. Отуда је било неопходно спровести реформу постојећих војних снага држава чланица ЕУ, које је превасходно одликовала бројност и статичност. Реформа националних војних снага подразумевала је прелазак са обавезне војне службе на професионалну војску, али се овај процес одвијао различитим ритмом и уз тешкоће. Почетком 90-их година 20. века Велика Британија и Луксембург биле су једине чланице Уније које су имале професионалну војску²⁹, док су до 2005. године само Белгија, Холандија, Француска и Шпанија довршиле процес професионализације војске. Национални приступи и брзина прелаза са обавезног регрутовања на професионалну војску разликовали су се од државе до државе.³⁰ Тако је у неким државама (Белгија, Холандија) професионализација остварена релативно брзо, док је у другим земљама

²⁵ Claudia Major, „EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006”, *Occasional Paper*, n° 72, 2008, p. 24.

²⁶ Caroline Henrion, „Les groupements tactiques de l'Union européenne”, GRIP Note d'analyse, 2010, p. 5.

²⁷ Richard Gowan, „From Rapid Reaction to Delayed Inaction? Congo, the UN and the EU”, *International Peacekeeping*, vol. 18, n° 5, 2011, p. 599.

²⁸ Myrto Hatzigeorgopoulos, „The Role of EU Battlegroups for European Defence”, *European Security Review*, no 56, 2012, http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/esr56_EUBattlegroups-June2012%20MH.pdf.

²⁹ Велика Британија има професионалну војску од 1962. године, а Луксембург од 1967. године.

³⁰ Anna Leander, „Drafting Community: Understanding the Fate of Conscripted”, *Armed Forces & Society*, vol. 30, n° 4, 2004, p. 584.

(Шпанија, Француска, Италија, Португалија) овај процес текао поступно.³¹ Са проширењем Европске уније повећан је и број држава које су увеле систем професионалне војске (Чешка, Португалија, Мађарска, Пољска, Словенија, Словачка, Летонија, Литванија, Румунија, Бугарска, Ирска и Малта). И поред тога што националне војске састављене искључиво од професионалних војника постепено постају већински модел у државама чланицама ЕУ, значајан број држава определио се за средње решење, које комбинује професионалне војнике и обавезну војну службу. Тако је у Немачкој, Грчкој, Данској, Финској, Аустрији, Естонији и на Кипру задржана обавезна војна служба, уз спровођење реформи које укључују образовање јединица специјализованих за операције управљања кризама. Различити статуси војних снага држава чланица ЕУ (снаге које су у потпуности професионализоване, мешовити режими, обавезна војна служба) имају значајан утицај на брзину одговора на кризну ситуацију. Док неке државе могу брзо да ставе на располагање војни контингент, друге државе морају да образују јединице састављене од регрута и професионалних војника, што може да успори брзо реаговање ЕУ у неком кризном подручју.

Процес професионализације европских војних снага праћен је значајним смањењем њиховог обима. Примера ради, укупан број војних снага држава чланица износио је 2,8 милиона 1975. године, затим 2,5 милиона 1990. године, да би у току 2009. године био смањен на 1,6 милиона, а 2012. године на само 1,4 милиона војника. Војне снаге ЕУ тренутно имају око 1,45 милиона војника, али од тог броја само 49 550 војника поседује капацитет „пројекције”, тј. слања изван територије ЕУ у операције управљања кризама, што представља 3,4% од укупног броја војних снага ЕУ.³² Међу државама чланицама, само Француска и Велика Британија могу да пошаљу велики број војних снага у оквиру операција управљања кризама. С обзиром на постојање великих разлика у војним капацитетима држава чланица, Лисабонским уговором уведена је стална структурна сарадња (чл. 42(6) Уговора о ЕУ), која предвиђа успостављање сарадње између држава чији војни капацитети испуњавају више критеријуме и које су, с обзиром на највише захтеве који се постављају пред мисијама, ушле у међусобно чвршће обавезе. У том погледу, државе учеснице ове сарадње обавезне су да предузимају конкретне мере за јачање расположивости, међуоперативности, флексибилности и способности за премештање трупа, нарочито после утврђивања заједничких циљева за слање оружаних снага, што укључује и евентуално преиспитивање њихових националних процедура за доношење такве одлуке. Европска агенција за одбрану има улогу „чувара” ове сарадње, будући да треба да „доприноси редовном процењивању доприноса држава чланица-учесница”, и да о томе подноси извештај најмање једном годишње. Недуго по оснивању, Европска агенција за одбрану предложила је евалуацију дугорочних потреба у области војних капацитета за мисије у оквиру ЗБОП-а. Ова иницијатива била је праћена тзв. Дугорочном визијом потреба и капацитета у области одбране (An Initial Long-Term Vision for European Defence Ca-

³¹ Тако је у Белгији обавезна регрутација укинута 1992. године. Била је праћена драстичним смањењем снага (50%), док је у Холандији обавезна војна служба укинута 1997. године. *Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale - Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, „La professionnalisation des forces armées en Europe”. Document 1669, 1999, par. 48-50.*

³² European Defence Agency, Annual Report 2013, Defence Data 2012, <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/defence-data-booklet-2012-web>.

rability and Capacity Needs), коју је израдила Агенција, а која представља разраду Глобалног циља 2010. Затим је израђен тзв. План развоја капацитета у јулу 2008. године, као глобални стратешки документ који дефинише потребе, тенденције и недостатке у области капацитета, са циљем да се установи динамика активности у области истраживања и технологије, сарадње у области наоружања и сектора наоружања.³³ План развоја капацитета указује на све већи значај *savoir-faire*-а за операције у комплексним окружењима, тј. на неопходност располагања читавом лепезом капацитета прикупљања, анализе и обраде информација, на синергију војних и цивилних капацитета ЕУ, али и значај људског фактора. Планом је утврђено 12 приоритетних подручја деловања.³⁴ Ипак, деловање Агенције остаје ограничено, нарочито у погледу превазилажења дуплирања националних програма који се односе на војну опрему. Позивањем на изузећа садржана у некадашњем члану 296 Уговора о ЕЗ, државе чланице и даље реализују већину набавки војне опреме без процедуре јавних набавки, уз привилеговање националних добављача. Међутим, раскорак између смањења војних буџета и све већих трошкова праћених реструктурирањем војних снага одражава се и на развој војних капацитета ЕУ. Ради јачања сарадње држава чланица у области наоружања, Агенција је у октобру 2008. године усвојила Европску стратегију о сарадњи у области наоружања (European Armaments Cooperation Strategy), која је усмерена на реализацију три стратешка циља. Најпре, циљ је да се подржи и олакша сарадња у погледу потреба у области капацитета. Деловање Агенције усмерено је на неопходност да државе чланице утврде своје стратегије набавке војне опреме и коришћења средстава у области истраживања и технологије. Затим, циљ Стратегије је да се боље обезбеди индустријска и технолошка база наоружања, као и инвестиције које су њој намењене како би се подржали будући заједнички програми. Овај циљ подразумева не само сарадњу између држава, већ и између држава и индустрије, као и већу транспарентност у области политике набавке опреме. Коначно, циљ Стратегије је да се ојача ефективност и ефикасност сарадње у области наоружања.³⁵

Осим мобилних и међуоперативних снага, деловање ЕУ у војним операцијама подразумева и постојање ефикасне командне структуре, тј. система команде и руковођења операцијама, способног да припреми, води и надгледа операцију. Досадашње војне мисије ЕУ реализоване су уз употребу концепта тзв. *framework nation*, што значи да одређена држава обезбеђује одговарајућу командну структуру за неку војну операцију. Концепт *framework nation*-а³⁶ подразумева способност једне државе или групе држава да опреме и пошаљу међуоперативну командну структуру. Овај концепт усвојен је још 1997. године на састанку Савета министара Западноевропске уније (ЗЕУ), са циљем

³³ Alexander Weis, „Améliorer les capacités pour répondre aux futurs besoins de la PSDC”, in Alvaro de Vasconcelos (ed.), *Quelle défense européenne en 2020?* Institut d'Etudes de sécurité de l'UE, Paris, 2010, p. 116.

³⁴ Приоритети предвиђени Планом јесу побољшање расположивости хеликоптера, глобални приступ и војни утицај, обавештавање, надгледање и откривање, одбрана против хемијског, биолошког, радиолошког и нуклеарног напада, противвизинске мере у обалским поморским зонама, мере заштите од импровизованих експлозива, мере заштите против преносивих противваздушних система, операције информатичких мрежа, војно људско обавештавање и логистичка подршка, логистичка подршка трећих држава и медицинска подршка.

³⁵ European Defence Agency, „European Armaments Cooperation Strategy”, http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_European_Armaments_Co-operation_Strategy.pdf.

³⁶ Овај концепт је усвојен 24. јула 2002. године, као концептуална основа за вођење војних операција ЕУ у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.

да се у кратком року обезбеди ефикасна и кохерентна командна структура од постојећих националних ресурса.³⁷ У војној пракси овај концепт омогућава да се у кратком року реализује операција, уз прибегавање националним војним штабовима, док се истовремено тежиште ставља на мултинационални карактер операције.³⁸ Дакле, овај концепт подразумева да одређена држава чланица ЕУ обезбеди командни штаб операције, који треба да буде мултинационалан. Предност овог решења јесте да се избегавају тешкоће везане за међуоперативност и сарадњу више држава у мултинационалној структури, јер је основна функција командне структуре да омогући координацију акција ангажованих војних снага, те мора поседовати високи степен међуоперативности. Ова опција коришћена је за све војне операције ЕУ у Африци. Тренутно су пет држава чланица ЕУ ставиле на располагање командне структуре за операције ЕУ: Француска (Mont Valérien), Немачка (Postdam), Велика Британија (Northwood), Грчка (Larissa) и Италија (Cento Celle). Три командне структуре до сада су биле употребљене: француска за операцију *Artemis* 2003. године и ЕУФОР Чад, немачка за операцију *EUFOR DR Congo* 2006. године и британска за операцију *Atalanta* 2008. године.³⁹ Такође, предвиђено је да ово решење буде примењено и у случају употребе борбених група ЕУ, преваходно због могућности брзог слања ових снага.

Међутим, „европеизација” војних мисија ЕУ подразумева, пре свега, постојање посебне командне структуре ЕУ. У том погледу, покренута је иницијатива да се у оквиру Војног штаба ЕУ образује тзв. војно-цивилна хелија, која би требало да обезбеди повезаност, у оквиру ЕУ, различитих нивоа учешћа у кризи, укључујући превенцију сукоба, постконфликтну стабилизацију, затим да подржи планирање и координацију цивилних операција, развој *savoir-faire*-а у организацији цивилно-војних односа и стратешко планирање цивилно-војних операција.⁴⁰ Образовање сталног оперативног штаба ЕУ потекло је на иницијативу Француске, Немачке, Белгије и Луксембурга на састанку ове четири државе 29. априла 2003. године, када је предложено образовање „језгра за колективно планирање и вођење операција ЕУ”. Међутим, овај предлог „четворке” у Тервурену Велика Британија посматрала је као могућност да се развију инстанце које би омогућиле Унији да буде конкурент НАТО-у и САД.⁴¹ Пронађено је компромисно решење, које подразумева образовање цивилно-војне хелије ЕУ и тзв. Центра за операције ЕУ (EU Operation Centre).⁴² Наиме, Европски савет је у јуну 2004. године постигао је сагласност о образовању Центра за операције ЕУ, који треба да омогући брзо постављање штаба за одређену операцију. Центар за операције представља могућност за ЕУ да успостави оперативни ланац коман-

³⁷ Stephan De Spiegeleire, „De la „débilitation” mutuelle assurée à la réponse flexible: de nouvelles options à la carte pour la gestion des crises européennes”, in Guido Lenzi (ed.), *L'UEO a cinquante ans*, Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO, Paris, 1998, p. 28.

³⁸ *Ibid.*, p. 26.

³⁹ Nik Hynek, „EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ”, *European Security*, vol. 20, n° 1, 2011, p. 94.

⁴⁰ Conseil européen de Bruxelles, 12 décembre 2003, „Défense européenne: consultation OTAN/UE, planification et opérations”, in Antonio Missiroli, „De Copenhague à Bruxelles. Les textes fondamentaux de la défense européenne”, *Cahiers de Chaillot*, n° 67, 2003, pp. 330-331.

⁴¹ Anand Menon, „From Crisis to Catharsis: ESDP After Iraq”, *International Affairs*, vol. 80, n° 4, 2004, p. 639.

⁴² Дејана Вукчевић, *Европска унија као стратешки актер. Теорија и пракса безбедносне и одбрамбене политике*, Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 328.

ди за одређену операцију, нарочито уколико је неопходан заједнички цивилно-војни одговор ЕУ. Цивилно-војна ћелија одговорна је за одржавање капацитета за активирање тзв. Центра за операције у сваком тренутку. Ипак, ово решење има одређена ограничења. Најпре, потребно је одређено време од захтева Савета до пуне активације Центра за операције, што доводи у питање реализацију ове могућности у ургентним ситуацијама које захтевају цивилно-војни одговор у управљању кризама. Затим, обим Центра за операције (103 чланова особља) значи да је ова опција предвиђена за мање операције ЕУ. Такође, овај интердисциплинарни цивилно-војни приступ умањује „тежину” војног аспекта безбедносне политике ЕУ, будући да су чланице ЕУ одустале од образовања сталног војног штаба за планирање војних мисија ЕУ.

Реализација војних мисија у оквиру безбедносне политике ЕУ подразумева не само постојање мобилних војних снага, већ и њихову „пројекцију” на кризно подручје. Дакле, војне снаге ЕУ морају бити транспортоване ваздушним и/или поморским путем на подручје војне операције. Отуда је стратешки транспорт од великог значаја за кредибилитет европских војних снага, нарочито ако се има у виду да је ЕУ ангажована изван граница њених држава чланица. Постојећи капацитети у области ваздушног и поморског транспорта су недовољни и застарели⁴³, што намеће потребу за коришћењем капацитета држава које нису чланице ЕУ (украјински авион *Antonov*, амерички *C17 Globmaster* и руски *Ilyushin*). Примера ради, прва војна операција коју је ЕУ самостално предузела, операција *Artemis* у Конгу, захтевала је употребу украјинских авиона *Antonov*⁴⁴, као и стратешких капацитета Канаде и Бразила. Показало се да је стратешки транспорт у овој операцији од кључног значаја, јер су војне снаге требало да буду пребачене на удаљеност од 6500 км и могле су да добију логистичку подршку само ваздушним путем. Тако је украјински авион носач *Antonov* коришћен за превоз на удаљености од Европе до Антебе (Уганда), док су авиони за тактички транспорт коришћени на релацији Антебе-Бунија (300 км).⁴⁵

Застарелост возног парка захтевала је нове иницијативе, па отуда и покретање новог програма израде европског војног транспортног авиона *A400M*, који ће заменили постојеће авионе (*C-160 Transall* и *C-130 Hercules*) и тако надоместити недостатак капацитета држава чланица ЕУ у области стратешког транспорта. Међутим, упркос чињеници да ће авион *A400M* знатно повећати и побољшати европске капацитете у области стратешког транспорта, остаје зависност држава чланица ЕУ од нечланица када је реч о авионима веома велике носивости.⁴⁶ Ради превазилажења ових недо-

⁴³ О капацитетима држава чланица ЕУ у области ваздушног и поморског транспорта видети: Дејана Вукчевић, *Европска унија као стратешки актер. Теорија и пракса безбедносне и одбрамбене политике*, Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 310-313.

⁴⁴ Fernanda Faria, „La gestion des crises en Afrique subsaharienne: le rôle de l’Union européenne”, *Occasional Paper*, n° 55, 2004, p. 52 (фуснота 88).

⁴⁵ Stale Ulriksen, Catriona Gourlay, Catriona Mace, „Operation Artemis: The Shape of Things to Come?”, *International Peacekeeping*, vol. 11, n° 3, 2004, p. 516. Било је потребно извршити 44 ротације капацитетима стратешког транспорта и око 220 летова са средствима тактичког транспорта. Ипак, упркос овим тешкоћама, европске снаге су стигле на терен седам дана по усвајању одлуке о отпочињању операције ЕУ.

⁴⁶ Тренутно само Велика Британија поседује 4 авиона *Globmaster*, док су потребе 15 авиона ове категорије. Отуда и иницијатива да се потпише споразум са Украјином о изнајмљивању авиона *Antonov 124* за операције управљања кризама које врши ЕУ.

статака у области ваздушног транспорта, министри одбране дванаест држава чланица потписали су, у новембру 2008. године, Декларацију о намери са циљем да се Европска агенција за одбрану ангажује на образовању европске флоте у области ваздушног транспорта, која би требало да превазиђе недостатке у области капацитета ваздушног транспорта било заједничким стављањем на располагање авиона А400М и Херкулеса, било наручених авиона на располагање другим корисницима. Такође, у септембру 2010. године, Француска, Немачка, Холандија и Белгија образовале су тзв. Европску команду за ваздушни транспорт (European Air Transport Command-EATC). Близу 130 авиона намењених за стратешки транспорт стављено је под оперативну команду овог центра, смештеног у Ајндховену. Ово удруживање средстава треба да омогући буџетску уштеду од 15 до 20% у дугорочној перспективи.⁴⁷ Европском командом за ваздушни транспорт руководи мултинационални комитет за ваздушни транспорт, састављен од шефова штабова ваздухопловних снага држава учесница.

Перспективе развоја војних капацитета ЕУ у области управљања кризама

Финансијска криза и криза еврозоне које су од 2008. године погодиле Европску унију, условиле су знатно смањење војних буџета у већини држава чланица. За националне буџете радило се о најједноставнијем решењу, јер се војни буџети углавном односе на инвестиције са дугорочним ефектима, који нису видљиви у први мах, те је отуда било лакше издвојити средства за решавање проблема на унутрашњем плану науштрб издвајања средстава ради деловања изван територије држава чланица.⁴⁸ Каква је перспектива развоја војних капацитета у оваквим околностима? Смањење војних буџета повећава притисак на државе чланице да сарађују и на тај начин превазиђу проблеме везане за развој капацитета и реструктурирање националних војних индустрија и тржишта. Међутим, упркос вишегодишњој реторици и иницијативама за јачање сарадње на нивоу ЕУ, национални прерогативи и даље остају доминантни у овој области. На тај начин државе чланице ризикују смањење трошкова у војном сектору на некоординисани начин, што може довести до још већег јаза у области капацитета.⁴⁹

Будући да је некадашња дилема „трошити боље или трошити више“ изгубила на значају након економске кризе која је захватила ЕУ, нереално је очекивати да ће државе чланице ЕУ прихватити повећање војних трошкова, те основна активност треба да буде усмерена на јачање рационализације и координације европских капацитета. С тим у вези, посебна пажња треба да буде усмерена на смањење непотребних дуплирања у области војне опреме, јачање координације ради заједничког

⁴⁷ B. Renard, „Présentation de l'European Air Transport Command (EATC) et de son retentissement sur l'organisation des évacuations aéromédicales stratégiques par le Service de santé des armées”, *Médecine et armées*, vol. 40, n° 3, 2011, p. 255.

⁴⁸ Giovanni Faleg, Alessandro Giovannini, „The EU between Pooling&Sharing and Smart Defence: Making a virtue of necessity?”, CEPS Special Report, May 2012, p. 8.

⁴⁹ Christian Mölling, Sophie-Charlotte Brune, „The Impact of the Financial Crisis on European Defence”, European Parliament, Directorate-General for External Policies, PE 433.830, 2011, p. 15.

стицања војне опреме, као и на повећање степена међуоперативности европских војних снага. Међутим, упркос неминовности смањења војних трошкова, њихово реструктурирање није „европеизовано”, тј, националне војне реформе спроводе се независно у државама чланицама, што доводи до неуравнотеженог смањења војних издатака. Наиме, и поред смањења удела војних буџета у односу на друштвени бруто производ код свих држава чланица ЕУ, структура војних трошкова разликује се од државе до државе. Удео војног буџета намењен истраживању и развоју показује разлике између држава чланица у погледу њихових војних капацитета. Само Велика Британија и Француска издвајају знатан део средстава (више од 10%) на развој и истраживање, Немачка издваја 5 до 6%, Италија и Шведска око 2%, док Ирска и Луксембург не предвиђају трошкове буџета за ову област. Постоји, дакле, неусклађеност у структури буџета између трошкова предвиђених за људство и за развој и истраживање. Један од разлога оваквог стања је и процес професионализације војске, који је у току (или је завршен) у државама чланицама ЕУ. Такође, издаци за опрему представљају знатан удео трошкова војних буџета држава чланица ЕУ, јер нови изазови и претње након хладног рата изискују куповину нове опреме. Усклађеност војних капацитета држава чланица ЕУ захтева усаглашавање буџетске праксе. То значи да проценат друштвеног бруто производа који се издваја за одбрану и истраживање и развој треба да буде што више усклађен, изражавајући на тај начин сличан политичко-војни интерес држава чланица.⁵⁰

Државе чланице растрзане су између заштите националних интереса и потребе за приближавањем у војној области. То представља значајну могућност за активније деловање Европске агенције за одбрану, али је њена активност управо одраз ове растрзаности држава, јер оне желе да сачувају „флексибилност” у оквиру деловања овог органа. Европска агенција за одбрану представља позитиван корак у правцу развоја мултинационалних решења ради превазилажења приоритетних недостатака на нивоу капацитета. Ипак, и поред финансијске кризе и кризе еврозоне, која неминовно води ка смањењу војних буџета држава чланица, државе чланице нису ни спремне ни довољно мотивисане да инвестирају у неке капацитете само зато што су они идентификовани као дефицитарни на нивоу ЕУ. Међу чланицама постоји бојазан да ће њихов допринос у неком мултинационалном пројекту бити већи у односу на друге државе, па одлуке о планирању настављају да доносе изоловано, без икакве координације са другим државама. Резултат ове ситуације је одржавање сувишних капацитета, уз истовремени мањак стратешких капацитета.⁵¹ Зато решење треба тражити у спровођењу принципа „удруживања и дељења” (*pooling and sharing*), који би требало да обезбеди бољу координацију планирања у области одбране, укључујући хармонизацију војних потреба, поделу средстава и функција, бољу сарадњу у области истраживања и технологије, индустријску консолидацију, као и укидање препрека на тржишту војне опреме. Иако овај принцип није новина, будући да су државе чланице већ деценијама удруживале своје капацитете кроз билатералне и мултилатералне аранжмане, до сада ова сарадња није прелазила

⁵⁰ Yves Jeanclos, „La non-armée de l'Union européenne à l'orée du XXI^e siècle”, in Yves Jeanclos (ed.), *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXI^e siècle*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 293.

⁵¹ Sven Biscop, „The UK and European defence: leading or leaving?”, *International Affairs*, vol. 88, n° 6, 2012, p. 1303.

тактички ниво и није била усмерена на решавање недостатака у области стратешких капацитета.⁵² Неки пројекти представљају значајан корак у правцу примене концепта „удруживања и дељења”, као нпр. немачко-шведски предлог из септембра 2010. године, који је заговарао заједничко коришћење расположивих капацитета или кофинансирање опреме од стране више партнера, као и француско-немачко-пољски предлог из децембра 2010. године, који предлаже смернице за даљи развој заједничке безбедносне и одбрамбене политике, капацитета за планирање и вођење цивилно-војних операција, борбених група и војних капацитета.⁵³

Значај принципа „удруживања и дељења” је утолико већи ако се имају у виду велика смањења у области војног истраживања и развоја. Државе чланице ЕУ данас се налазе у парадоксалној ситуацији: док брзи развој науке и технологије данас условљава повећање издатака у истраживање и развој, смањују се средства у овој области. У том смислу, неопходна је сарадња европских држава у овој области, посебно имајући у виду национална буџетска ограничења. То нарочито важи за програме у области војне аеронаутике, која је од одлучујућег значаја за стратешку мобилност војних снага. У новембру 2011. године Европска агенција за одбрану утврдила је 11 приоритетних подручја за сарадњу, укључујући обуку пилота на хеликоптерима, поморско надгледање, снабдевање у лету, будућу војну сателитску комуникацију и тзв. „смарт” муницију. У марту 2012. године Агенција је усвојила и француско-немачко-холандски пројекат за заједничку набавку (joint procurement) авиона за снабдевање горивом у лету.

Ипак, да би принцип „удруживања и дељења” био ефикасан, потребно је да се постигне сагласност око јасних стратешких циљева, јасних смерница око тога која би била улога ЕУ у свету. До сада је ЗБОП вођена и спровођена на *ad hoc* основи, тј. без утврђивања стратегије употребе војних и цивилних средстава, приступило се развоју тзв. глобалних циљева, као стратегије средстава и капацитета, чиме је развој безбедносне политике ЕУ ограничен на процес развоја капацитета и институција. Афирмација безбедносне и одбрамбене политике ЕУ треба да буде резултат политичке амбиције, израз одређене визије о Европској унији и њеном месту у свету. Дакле, безбедносна димензија ЕУ мора да буде разматрана у ширем контексту, као део спољне политике и спољних односа ЕУ, који ће допринети њеним циљевима и улози на међународној сцени. Без постојања јасне визије стратешких циљева ЕУ, развој војних капацитета ЕУ трпеће ограничења, изражавајући различитост политичко-војних интереса држава чланица ЕУ.

Закључак

Међувладин приступ у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ не представља нужно препреку развоју заједничких средстава и капацитета. Кроз процес укључења у европски интеграциони процес, безбедносна политика ЕУ постепено мења своју природу „чувара националне суверености”. Иако је ова политика од самог почетка до данашњег дана заснована на међувладиној сарадњи, уз постојање једно-

⁵² Sven Biscop, Jo Coelmont, „Pooling & Sharing: From Slow March to Quick March?”, *Security Policy Brief*, n° 23, May 2011.

⁵³ Richard Laborde, „Ouverture” in *Lancaster House, Lettre de Weimar, un second souffle pour l'Europe de la défense?* Table ronde du vendredi 6 janvier 2012, Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, Paris, 2012, p. 4.

гласности као основног начина за доношење одлука, она се не може посматрати искључиво као збир националних интереса. Отуда се постепена еволуција ове политике ЕУ може сагледати као подстицај за заједничка улагања у капацитете. Развој војних капацитета ЕУ указује на неопходност јачања њихове рационализације и координације. При том посебна пажња треба да буде усмерена на смањење непотребних дуплирања у области војне опреме, јачање координације ради заједничког стицања војне опреме, као и на повећање степена међуоперативности европских војних снага.

Литература

1. Biscop, Sven, „The UK and European defence: leading or leaving?“, *International Affairs*, vol. 88, n° 6, 2012.
2. Biscop, Sven, Coelmont, Jo, „Pooling & Sharing: From Slow March to Quick March?“, *Security Policy Brief*, n° 23, May 2011.
3. Björkdahl, Annika, Strömviik, Maria, „The Decision-Making Process Behind Launching an ESDP Crisis Management Operation“, DIIS Brief, 2008.
4. Čehulić, Lidija, *Europska obrana*, Zagreb, Politička kultura, 2006.
5. De Spiegeleire, Stephan, „De la „débilitation“ mutuelle assurée à la réponse flexible: de nouvelles options à la carte pour la gestion des crises européennes“, in Guido Lenzi (ed.), *L'UEO a cinquante ans*, Institut d'Etudes de sécurité de l'UEO, Paris, 1998.
6. Faleg, Giovanni, Giovannini, Alessandro, „The EU between Pooling&Sharing and Smart Defence: Making a virtue of necessity?“, CEPS Special Report, May 2012.
7. Faria, Fernanda, „La gestion des crises en Afrique subsaharienne: le rôle de l'Union européenne“, *Occasional Paper*, n° 55, 2004.
8. Gowan, Richard, „From Rapid Reaction to Delayed Inaction? Congo, the UN and the EU“, *International Peacekeeping*, vol. 18, n° 5, 2011.
9. Hatzigeorgopoulos, Myrto, „The Role of EU Battlegroups for European Defence“, *European Security Review*, no 56, 2012, http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/esr56_EUBattlegroups-June2012%20MH.pdf.
10. Henrion, Caroline, „Les groupements tactiques de l'Union européenne“, GRIP Note d'analyse, 2010.
11. Hynek, Nik, „EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ“, *European Security*, vol. 20, n° 1, 2011.
12. Јањевић, Милутин, *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
13. Jeanclous, Yves, „La non-armée de l'Union européenne à l'orée du XXIe siècle“, in Yves Jeanclous (ed.), *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXIe siècle*, Bruylant, Bruxelles, 2003.
14. Laborde, Richard, „Ouverture“ in *Lancaster House, Lettre de Weimar, un second souffle pour l'Europe de la défense?* Table ronde du vendredi 6 janvier 2012, Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, Paris, 2012.
15. Leander, Anna, „Drafting Community: Understanding the Fate of Conscription“, *Armed Forces&Society*, vol. 30, n° 4, 2004.
16. Major, Claudia, „EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006“, *Occasional Paper*, n° 72, 2008.
17. Major, Claudia, Molling, Christian, „EU Battlegroups: What Contribution to European Defence?“, *SWP Research Paper*, Berlin 2011.

18. Marangoni, Anne-Claire, „Le financement des opérations militaires de l'UE: des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense?“, *EU Diplomacy Papers*, n° 6, 2008.
19. Menon, Anand, „Empowering paradise? The ESDP at ten“, *International Affairs*, vol. 85, n° 2, 2009.
20. Menon, Anand, „European Defence Policy from Lisbon to Libya“, *Survival*, vol. 53, no. 3, 2011.
21. Menon, Anand, „From Crisis to Catharsis: ESDP After Iraq“, *International Affairs*, vol. 80, n° 4, 2004.
22. Renard, B., „Présentation de l'European Air Transport Command (EATC) et de son retentissement sur l'organisation des évacuations aéromédicales stratégiques par le Service de santé des armées“, *Médecine et armées*, vol. 40, n° 3, 2011.
23. Ulriksen, Stale, Gourlay, Catriona, Mace, Catriona, „Operation Artemis: The Shape of Things to Come?“, *International Peacekeeping*, vol. 11, n° 3, 2004.
24. Weis, Alexander, „Améliorer les capacités pour répondre aux futurs besoins de la PSDC“, in Alvaro de Vasconcelos (ed.), *Quelle défense européenne en 2020?* Institut d'Etudes de sécurité de l'UE, Paris, 2010.
25. Вукчевић, Дејана, *Европска унија као стратешки актер. Теорија и пракса безбедносне и одбрамбене политике*, Институт за политичке студије, Београд, 2013.
26. Вукчевић, Дејана, „Дерогација правила унутрашњег тржишта ЕУ у области наоружања“, *Политичка ревија*, вол. 9, бр. 3, 2010.
27. Вукчевић, Дејана, „Институционални капацитети ЕУ: питање парламентарне контроле заједничке безбедносне и одбрамбене политике“, *Политичка ревија*, вол. 11, бр. 1, 2012.
28. Вукчевић, Дејана, „Финансирање безбедносне и одбрамбене политике Европске уније“, *Српска политичка мисао*, вол. 26, бр. 4, 2009.

Документи

1. Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (2001/78/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 1.
2. Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 4.
3. Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union (2001/80/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 7.
4. Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, *Bulletin de l'Union européenne*, n° 6, 1999, p. 38.
5. Council Decision of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management (2000/354/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 127, 22. 05. 2000, p. 1.
6. Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, *Official Journal of the European Communities*, n° L 245, 17. 07. 2004, p. 17.
7. Rapport sur l'état des travaux établi par la présidence pour le Conseil européen de Helsinki concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, *Bulletin de l'Union européenne*, 1999, n° 12, p. 26.
8. Déclaration sur l'amélioration des capacités militaires européennes, in Maartje Rutten, „De Nice à Laeken. Les textes fondamentaux de la défense européenne“, *Cahiers de Chaillot*, n° 51, 2002, p. 101.
9. A Secure Europe in a better World,
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

10. Headline Goal approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

11. 25^e sommet franco-britannique du Touquet, 4 février 2003, Déclaration sur le renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, *Documents d'actualité internationale*, n° 7, 01.04. 2003, p. 280.

12. Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications, *Official Journal of the European Union*, n° L 63, 28. 02. 2004, p. 68.

13. Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale - Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense, „La professionnalisation des forces armées en Europe”, Document 1669, 1999.

14. European Defence Agency, Annual Report 2013, Defence Data 2012, <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/defence-data-booklet-2012-web>.

15. European Defence Agency, „European Armaments Cooperation Strategy”, http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_European_Armaments_Cooperation_Strategy.pdf.

16. Conseil européen de Bruxelles, 12 décembre 2003, „Défense européenne: consultation OTAN/UE, planification et opérations”, in Antonio Missiroli, „De Copenhague à Bruxelles. Les textes fondamentaux de la défense européenne”, *Cahiers de Chaillot*, n° 67, 2003.

17. „The Impact of the Financial Crisis on European Defence”, European Parliament, Directorate-General for External Policies, PE 433.830, 2011.

Овај рад представља наставак чланка од истог аутора, под насловом „Сајбер одбрана Швајцарске – претње и стратегијски правци деловања”, који је публикован у *Војном делу*, пролеће/2013, стр. 81–100, као превод на српски језик.

Уредник

DOI: 10.5937/vojdelo1502027V

САЈБЕР ОДБРАНА – КУДА ИДЕ?*

Gerald Vernez**

Генералштаб Швајцарске војске

Перцепције развоја претњи у сајбер простору у последњих неколико година битно су се промениле, иако су њихови суштински елементи остали исти. Сајбер претње и сајбер одбрана нису више маргиналне појаве које се негирају или преувеличавају већ се тичу свих области модерног, дигитално уређеног друштва. Овај рад представља синтезу ранијих радова и нових сазнања о сајбер домену, односно нови фокус војске у овој важној области.

Кључне речи: *сајбер претње, сајбер одбрана, облици угрожавања, национална стратегија, безбедносполитички аспекти, улога војске*

Шта је до сада урађено

Дана 19. 6. 2012. године Савезна влада усвојила је Стратегију националне одбране Швајцарске од сајбер ризика и претњи,¹ данас познате као „Nationale Cyber Strategie” – NCS. Истовремено, влада је наложила Савезном министарству финансија (*Eidgenössische Finanzdepartement – EFD*), а посебно Контролном органу за информатику Савеза (*Informatiksteuerungsorgan des Bundes – ISB*), њено уредно финансирање. План реализације Савезна владе је усвојила 15. 5. 2013. године.²

* Овај чланак је објављен у часопису швајцарске војске *Military Power Revue* бр. 2/2013, стр. 46-52, под насловом „Cyber-Defence: Quo vadis?”. Са немачког језика текст је превео мр Здравко Зељковић, пуковник у пензији.

** Пуковник Жералд Верне (*Gerald Vernez*) и други, Генералштаб Швајцарске војске, шеф Одељења за сајбер одбрану, gerald.vernez@vtg.admin.ch.

¹ Стратегија националне одбране Швајцарске од сајбер ризика и претњи (27.06.2012.године; <http://www.isb.admin.ch/themen/01709/01710>).

² Стратегија националне одбране Швајцарске од сајбер ризика и претњи, План спровођења NCS (15.05.2013: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30607.pdf>). За војску су посебно релевантна следећа два става: члан 1. „NCS експлицитно искључује случај рата и случај конфликта. Војска је одговорна за заштиту и одбрану сопствене инфраструктуре и система у свим ситуацијама. У спектру

Национална сајбер стратегија захтева одговарајуће планове спровођења промењеног правца деловања који посебно карактеришу следећа два аспекта:

- на постојећој јакој руководећој улози Савеза, од које он ипак одустаје. Децентрализоване структуре биће тек изграђене,

- национална стратегија сајбер одбране израђена је према свакодневици и примерена је мирнодопском времену. Поступање у конфликтним ситуацијама или пак операције у оквиру рата стратегијом су експлицитно искључени. Својом одлуком од маја 2013. године, Савезна влада је војсци то само прецизирала.

Даљи развој ове проблематике, а посебно претњи, свакако ће приморати западне државе и Швајцарску да основе својих стратегија редовно актуелизују. Сама Национална стратегија сајбер одбране не нуди одговоре на сва, још увек отворена питања и изазове, али представља важан корак у правом смеру и наговештава наредне активности на основу развоја ризика и претњи које редовно преиспитује.

Садашње решење

После уложених великих напора последњих година, развијено је садашње решење у Швајцарској, које функционише као прилично одрживо, али се оно ипак још не може оценити зрелим. Без амбиција на свеобухватност, графикон 1 представља сажетак садашњег решења:

- функција „**сајбер безбедност**” контролише се преко Контролног органа за информатику Савеза (ISB) који је потчињен Министарству финансија Швајцарске. Тај орган обезбеђује успешност свога рада углавном преко обавештајног и аналитичког центра (*Melde und Analysestelle Informationssicherung – MELANI*).

Поред осталог, то указује на тесну сарадњу између Савезног завода за снабдевање националне економије (*Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung – BWL*) и Савезног уреда за цивилну заштиту (*Bundesamt für Bevölkerungsschutz – BABS*). Овај други је надлежан за спровођење Стратегије заштите критичне инфраструктуре (*Die Strategie des Schutzes kritischer Infrastrukturen – SKI*), а основу за наведено представља Национална стратегија сајбер одбране;

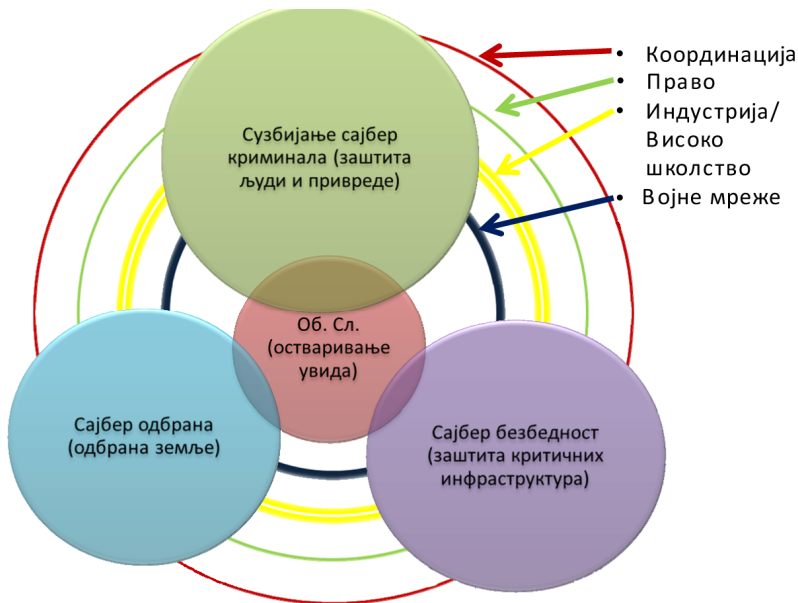
- функција „**сузбијање сајбер криминалитета**” обезбеђена је преко Савезног министарства правде и полиције (*Eidgenössische Justiz und Polizeidepartement – EJPD*) у сарадњи са кантоналним полицијским снагама. Руководећи савезни орган за концепцију и координацију је Савезна криминалистичка полиција (*Bundeskriminalpolizei – BKP*) са Координационим органом за сузбијање интернет криминалитета (*Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität – KOBIK*) као најважнијим елементом,³

задатака и одговорности војска треба додатно да одлучује о основним поступцима за сузбијање сајбер претњи и да процени њихове консеквенце. Члан 3.3 Помоћна функција војске ... „расположиве (техничке) способности (војске) надлежни локални органи власти могу да уграђују у своје планове, а у случају потребе, они им могу и приступити. То и одговара већ испробаној и провереној помоћи војске друштву...”.

³ Координациони орган за сузбијање интернет криминалитета (*KOBIK*) даје изванредне резултате, али се, све до скоро, бавио искључиво сузбијањем порнографије. Поред надзора интернета тај орган има обавезу и обавештавања органа за кривично гоњење.

– функција „**обавештајна служба**“ је задатак Савезне обавештајне службе (*Nachrichtendienst des Bundes – NDB*) која у тесној сарадњи са другим службама (поред осталих са Војном обавештајном службом (*Militärnachrichtendienst – MND*) контролише ту област. Нови Закон о обавештајним службама (*Nachrichtendienstgesetz – NDG*) који је недавно донесен, дефинисаће обавештајним службама неопходне оквире како би сајбер претње на националном нивоу биле благовремено откривене. Војска подржава ову функцију у техничком и аналитичком смислу, коришћењем постојеће синергије;

– функција „**сајбер одбрана**“ осигурана је преко групе „Одбрана“, Министарства одбране, цивилне заштите и спорта (*Ministerium für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport – VBS*). Њена средства ће се примарно користити за заштиту сопствених информационо-комуникационих техничких система и инфраструктуре, као и за очување способности деловања војске у свим ситуацијама. Наведеном одлуком Савезне владе од 15. 3. 2013. године, од војске се додатно очекује да у случају конфликта или/и рата преузме значајну помоћну улогу. Шта то тачно значи, како војска своју улогу треба да испуни и који ресурси ће јој за то бити потребни, мораће се, поред осталог, прецизирати у следећем безбедноснополитичком извештају.



Графикон бр. 1 – Генеричка представа швајцарског сајбер одбрамбеног плана

Као саставне делове овог решења, треба узети у обзир још и одређене елементе. То су:

– **координација**: према Националној стратегији сајбер одбране, укупна координација се остварује преко Контролног органа за информатику Савеза – ISB. Сарадњу Савеза и кантона усмерава Безбедносни савез Швајцарске (*Sicherheitsverbund der*

Schweiz – SVS), а на међународном нивоу она се одвија преко Министарства иностраних послова (*Eidgenössisches Department für Auswärtige Angelegenheiten – EDA*);

– **право**: да би се могла осигурати ефикасност ланца кривичног гоњења починилаца кривичних сајбер дела неопходан је један солидан правни оквир. Инволвиране инстанце предузеће одговарајуће напоре како би се постигла хармонизација и подигла ефикасност правних органа и затвориле празнине;

– **индустрија и високо школство**: у квантитативном и квалитативном смислу Швајцарска располаже одличним компетенцијама и способностима. Међутим, проблем је у томе да се те компетенције при отклањању сајбер ризика свуда и флексибилно повежу;

– **војне мреже**: добро уређена и изванредно густа мрежа у и између војних савета представља један веома широк и посебан инструмент.

Ово скицирано решење се још дограђује и, у односу на оперативну хармонизацију и интероперабилност, још много тога треба урадити. Разноликост и комплексност одговарајућих мера захтева време, али и искуство. Дуж овог стрмог пута за сигурно ћемо доживети још многе промене. Швајцарска може бити „fit“ за борбу против сајбер претњи и у томе успети, али не само са брзим „проналажењем“ једноставних техничких и персоналних решења. Феномен, који је изазван владајућим агресивним „сајбер рекламирањем“ („Cyber-Hype“) неће моћи надоместити темељан оперативни рад и стручну компетентност у сопственим редовима.

Карактерисање сајбер претњи

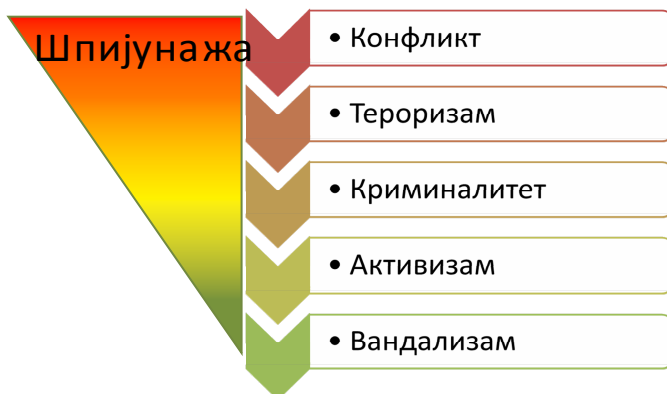
Актуелни развој сајбер претњи швајцарска војска процењује из два угла: први, на основу могућих мотива и, други, на основу квалитета и способности актера претњи.

Класификација облика претњи

На основу бројних искустава, анализа и ранијих радова, на графикону 2 сажето су приказани облици сајбер претњи, који су и релевантно степеновани. Овај графикон приказује еволуцију сајбер претњи елаборираних у бројним ранијим радовима, али су основна идеја и правци деловања остали исти.

Шпијунажа је облик претње, која по свом домету и интензитету може бити варијабилна. Она претходи осталим облицима претњи, али и систематски их прати. Шпијунске активности и криминалне радње често иду руку под руку и, по правилу, између тих категорија није могуће направити оштру поделу. Иако је ту реч о нападу у и око сајбер простора, било би погрешно сајбер нападе посматрати изоловано. Напади у сајбер простору не претпостављају само примену логичких метода. Коришћење физичких, електромагнетних или семантичких метода такође се мора узети у обзир (нпр. провала у рачунски центар, „прислушкивање“ зрачења монитора, манипулисање веб страницама ради ширења малвер (*Malware*)⁴ софтвера, итд.

⁴ Термин *Malware* (малвер) обухвата све врсте злонамерних софтвера намењених оштећењу рачунара или мрежа. Тзв. *Malware* на мобилним апаратима је тема о којој се све више дискутује. Свакако, он се сада налази још на почетку развоја. Велики број места „пресека“ и сензора у модерним мобилним апаратима и чињеница да оне иду са власницима нуди безброј могућности, да њих и њихово окружење шпијунирају (крађа података,



Графикон бр. 2 – Облици сајбер претњи

Због тога се овде представљени облици претњи морају „читати” не само као просто узимања у обзир ових елемената, него као интегрални поглед на нападне и одбрамбене реакције, односно противмере.

Према томе, да би разумели сајбер претње, увек морамо узимати у обзир контекст (политичке и привредне напетости, кризе и конфликте свих врста).

Квалитативна класификација актера претњи

Актери претњи могу се грубо разврстати у 5 група (претње П1-П5) – погледати графикон 3.



Графикон бр. 3 – Категорије претњи

одређивање позиције, прислушкивање разговора, снимање тона и слике без знања власника итд.). И платформе чије су архитектуре јавно мало познате, као нпр. *Blackberry*, могле би кроз Revers-Engeneering, уз веће напоре професионалне хакерске заједнице на сајбер нападе постати знатно рањивије.

Комплексност напада и за то потребна знања и искуства расту одоздо нагоре. Али, вероватноћа да ће се она догодити и причинити штету ипак опада.

Ниже категорије претњи могу се реализовати и са средствима која су доступна на тржишту по веома ниским ценама, а која данас не захтевају велике персоналне ресурсе. Ипак, највиши ниво претњи захтева специјалне стручне компетенције, а делимично и способности да се примене у сопственој режији развијене мере.

– *Категорија П1*: „корисник хакерског алата” (Anwender von Hacking-Tools) (Script-Kiddies): актери без посебних специфичних стручних знања користе софтверски алат преузет са интернета, дају е-mail или IP-адресу и посматрају шта се дешава. До сада, ови углавном несистематични поступци причињавали су само мање штете, али понекада и веће. Пораст употребе таквих алата кроз ситан криминал израженији је у последње време.

– *Категорија П2*: „програмери рањивости, мотивисани хакер” (Entwickler von Verwundbarkeiten, motivierte Hacker). Особе које су укључене у истраживање и развој нападачких метода у индустрији или академским круговима могли би трећим лицима омогућити приступ новим алатима и методама. Осим тога, те особе могле би на неки начин да воде двоструки живот – да поред свога истраживачког и „развојног” посла буду активни и као хакери и да неовлашћено упадају у системе других и на тај начин даље континуирано развијају свој софтверски алат.

– *Категорија П3*: „Професионалне организације и сајбер криминал” (Professionelle Organisationen und Cyber – Kriminelle). Овај сегмент претњи развија се и користи за пословне моделе, квалитативно највише процесе и алате, како би помоћу сајбер напада и за њих примереним технологијама зарадили новац или шпијунирали. Нарочито се финансијска индустрија и њени клијенти, који најчешће и чине најслабију карику безбедносног ланца, налазе у фокусу ове претње. Истовремено, неке фирме на тржишту нуде технологије које омогућавају несметан приступ заштићеним системима. У неким земљама такво понашање је нелегално, док у другима није. Понуда је глобална, па зато локална законодавства имају скромне могућности утицаја. Генерално, овај сегмент претњи јесте једно велико тржиште развоја у криминалној, сивој али, такође, и у легалној зони. То данас представља главну полугу претњи.

– *Категорија П4*: „Специфични и непрепознатљиви актери претњи” (Gezielte und nicht erkennbare Bedrohungsagenten) („Advanced Persistent Threats”).⁵ Под овим обликом претње подразумева се брижљиво одабран циљ, веома прецизно поступање како би се, колико год је то могуће, дуже остало непримећен. Актори упадају што је могуће неприметније у заштићене системе (понекад и коришћењем погрешног понашања сарадника) и труде се да што дуже остану непримећени, како би, с

⁵ *Advanced Persistent Threat* (трајна претња због истурености). Интеграција система унутар предузетништва, али и растућа употреба кроз службе ван безбедносног домаћаја, воде ка томе да се догоди комплексна размена података. Истовремено ће праг за спречавања отицања осетљивих и чуваних података, изван сопствене контролисане мреже, бити нижи. Тако се нападачима пружају нове и бројне могућности за инсталацију тројанских коња и неприметан рад током дужег времена. Често се дешава у току животног циклуса актуелизација једног штетног програма, тзв. „*Malware*” да би се грешка одстранила. Тако се може реаговати на промену околине код циљног система. Даље, нове функције се могу напредно позвати. Код *Advanced Persistent Threats* супротна страна располаже веома детаљним знањима о инфраструктурама или циљним системима, као и оним људима који их одржавају.

једне стране, истраживали информације (пример „Red October”) или, с друге стране, извели акте саботаже (пример „Stuxnet”).⁶

– *Категорија П5: „Топ 5”* – Организације и службе земаља које могу да врше велики утицај на сопствену индустрију информационо-комуникационих технологија и с њом повезани сектор услуга чине најређи и тешко препознатљив, али зато најозбиљнији облик угрожавања. Ови актери имају могућност да изврше свеобухватне припреме, како би провалили у најважније системе, који се данас могу набавити на тржишту. Разумљиво, елиминисање ове претње са којом се сусрећу све државе, па и оне са знатно већим ресурсима од Швајцарске, немогуће је. Трошкови за тестирање свих компоненти важних система су превелики. Али, код посебно осетљивих система мора се поставити важно питање – како се жели и треба елиминисати овај облик претње. Нажалост, то често захтева велике финансијске и кадровске инвестиције.

Остали актери ризика

– *„Стапање” приватних информатичких средстава и инфраструктура информационо-комуникационих технологија (ИКТ) и предузетништва* (поред осталог познатог под именом „Bring Your Own Device”) знатно повећава ризике од претњи П1 до П5. То, пре свега, због штедњама мотивисаних разлога и од индустрије изразито пропагиране стратегије онемогућавања доследног спровођења континуиране и адекватне ИКТ безбедности, а са тим и одбране од претњи на нивоу мреже и система.

– *Преношење пословних процеса на мобилне апарате* носи велике предности, али такође садржи и нове ризике. Сигурно је да је пословни модел свих произвођача смарт телефона и таблета у противречности са добром праксом („Best Practices”) безбедности у којој се корисницима сугерише инсталирање софтвера нових апликација који би могли да компромитују интегритет апарата. Такође, повезивање мобилних апарата на предузетничку мрежу узрокује слабљење безбедносних процеса (тако се нпр. са једном смарт картицом може фингирати аутентичност). Да ли и које осетљиве податке корисници поседују на својим мобилним апаратима препуштено је њима самима, на сопствену одговорност и то се више не може контролисати.

– *Клауд (cloud, енг. облак) стратегије* воде ка томе да предузећа и јавна управа своје податке све више поверавају спољним менаџерима ИКТ инфраструктура и на тај начин избегавају и смањују сопствене трошкове. Како то последњих година показују сензационална открића (случај Сноуден), ови подаци се и те како налазе у домену интересовања обавештајних служби. У будућности ће се, вероватно, приватним агенцијама које нуде услуге „клауда”, рекламни простор и претраживаче, морати поклањати више пажње него државним актерима. Анализом корелација и циљане употребе, подаци који су обрађивани у „клауду” могу се даље развијати изван сваке демократске контроле у врло уносне пословне моделе који су у крајњем случају у противречности са нашим схватањем приватне сфере.

⁶ STUXNET је био сајбер напад на Министарство иностраних послова Швајцарске.

– У повременим кампањама за образовање корисника поједини корисници се узимају на одговорност због непридржавања бројних правила понашања, чиме се шансе за успех сајбер напада знатно смањују. Генерално, успех тих мера не доводи се у питање, али оне ипак симболично указују на немоћ једног предузетника у односу на сајбер претње. Уколико успешна заштита сопствених инфраструктура зависи од коректног односа свих сарадника (нпр. неотварање непознатих или сумњивих е-mail-ова, медија заражених Веб-страница, коришћење сигурних лозинки итд.) утолико је њена рањивост већа. Ако се главни циљ састоји у томе да безбедно обрађујемо осетљиве податке, тада без сумње морамо набавити системе који ће сарадницима онемогућити чињење погрешних радњи. Најзад, то би могло водити ка томе да се коришћење приватних ИКТ средстава буде морало битно ограничити.

– *Инсајдер ризици и ризици од „цурења података” („Data Leakage”)*. Једноставном набавком јефтиних меморијских медија, клауд-сервиса уз истовремено смањење улоге информационог технологија повећавају се инсајдерски ризици.

Случајеви великог отицања података, како у јавном, тако и у приватном сектору, последњих су година и у Швајцарској вишеструко порасли. Због тога је неминовно предузети адекватне мере и унутар система, а не само на прелазу ка другим системима или интернету. Основ за то чине технологије као што су и менаџмент идентитета, приступа (Access) и маркирања (етикетирање) података. Даље, како код мрежног саобраћаја, тако и унутар система, постојеће способности и пропусти у понашању корисника морају се идентификовати.

Посебне и ванредне ситуације у сајбер области

Посебне и ванредне ситуације биће дефинисане преко средстава потребних за превладавање кризе. Овај метод може бити примењен и у сценаријима који би се заиста могли десити у сајбер области. Ево неколико могућих сценарија:

– *Напад на поједине секторе критичних инфраструктура*: сектори као што су снабдевање струјом, шински саобраћај, транспорт нафте и гаса, финансијска индустрија, ваздушни саобраћај итд. указују на велику инхерентност и рањивост широм земље. То значи да се више координираних малих застоја може кумулирати у велики поремећај и водити до потпуног застоја у раду целог сектора, нпр. и на европском нивоу. Посредством координираних сајбер напада, а делимично и преко тривијалних физичких напада на кључне елементе, такви ексцеси данас се налазе у домену МОГУЋЕГ. Али, просечан нападач тешко може да процени какве ће последице имати његов напад, иако је јасно да и мали напади могу водити ка великим штетама. Мотиви за такве нападе могу се налазити како у политичкој (нпр. терор), тако и у финансијској (конкуренција) сфери.

– *Трговински рат између мултинационалних компанија и земаља*: међународно трговинско окружење носи печат растуће конкуренције за ресурсе који постају недовољни и стратегијских трговинских путева. Као примере навешћемо само аспирације на Арктик или на Јужно кинеско море као и пловни пут кроз Персијски залив. До сада су се таква надметања водила за приступ територијама, пре свега са финансијско-привредним средствима или демонстрацијом силе („Show of Force”). Следећи пример

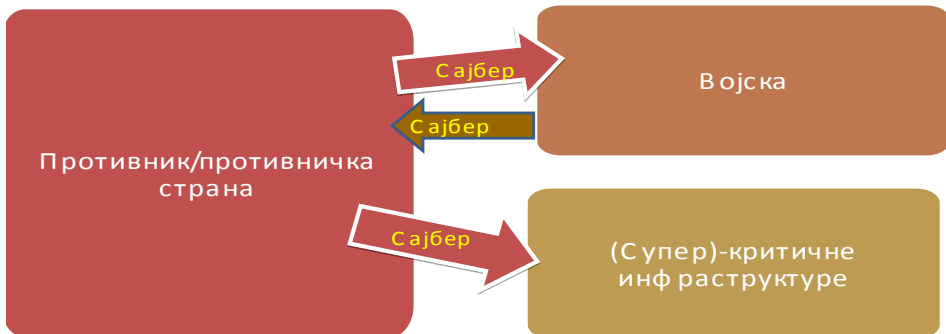
је све већа конкуренција између финансијских центара у време финансијске кризе, која се проширила и на политичку позорницу. У пољу ових зона напетости расте притисак на актере, па је сасвим разумљиво да се користе и сајбер средства. Већ данас је сајбер шпијунажа ствар избора, како би се намере и интереси конкуренције помно пратили. Примена таквих средстава ради саботаже или чак потпуне парализе пословних процеса једног или више предузећа данас је у домену ИЗВОДЉИВОГ. На тај начин фирмама и државама могу се нанети високи финансијски губици или велике штете на угледу, чак толике да буду истиснуте са тржишта.

– *Политичке или привредне уцене посредством сајбер напада против једне земље:* државни или недржавни актери данас могу помоћу сајбер напада на критичне инфраструктуре једне земље да испоље толики негативан утицај и угрозе њене поједине секторе да се попуштање политичким или привредним захтевима не може избећи. Један такав сценарио био је проигран у оквиру „Стратегијске вежбе 2013“ (*Strategische Führungsübung 2013 – SFU 13*). У једној такој ситуацији сачувати способност за ефикасно деловање захтева изванредну оспособљеност, посебно у домену обавештајних служби.

Процена изазова са становишта Војске

Развој нашег друштва, посебно растуће дигитално умрежавање у готово свим областима довело је до тога да смо постали јако зависни од нормалног функционисања постојеће инфраструктуре. Посебно критичне инфраструктуре, као што су нпр. системи за снабдевање водом, струјом или телекомуникације, добиле су на значају, јер нарушавање начина њиховог рада не може се дозволити (нпр. ометање дигиталних процеса помоћу сајбер напада). Такве сметње директно се одражавају на све области друштва, као и на друге критичне инфраструктуре.

И сама Војска је једна од критичних инфраструктура наше земље и зависи од нормалног функционисања других критичних инфраструктура, при чему се свакодневно конфронтира са сајбер претњама.



Графикон бр. 4 – Процена проблема из визуре војске

Сходно уставној улози Војске, пред њу се постављају следећа кључна питања (погледати графикон 4):

- како Војска треба да се штити и одбрани од сајбер претњи,
- како Војска треба да организује сарадњу са другим актерима од којих зависи реализација њених сопствених задатака,
- шта Војска генерално мора да учини за успешну заштиту критичних инфраструктура земље, односно у чему се састоји њен помоћни (солидарни) допринос.

Иако сва ова питања почињу префиксом „сајбер“, у одговору на њих мора се обратити пуна пажња на друге димензије.



Графикон бр. 5 – Свеобухватни приступ са оперативним димензијама

Као што графикон 5 показује, свака акција је збир више истовремено дејствујућих вектора у оперативним димензијама: копно, ваздух, море/вода и информација. Али, како пракса наше војске увек и изнова показује, координирано ангажовање више димензија (нпр. ваздух и копно, тзв. JOINT) и даље је неопходно унапређивати. И са димензијом „информација“ која укључује домен „САЈБЕР“ то ће бити (већ у мирнодопско време) још комплексније, на крају крајева, због преклапања ових области између војног и цивилног окружења. Дакле, за Војску то значи интегрисање сајбер простора у њене (свако)дневне активности и обуку.

Консеквенце по војску

За војску је најважније да обезбеди способност сопственог ангажовања и слободу деловања у свако време и у свим ситуацијама; да буде у стању да препозна сајбер претње, од њих се штити и одбрани. Да би се то постигло треба имплементирати и овладати следећим процесима:

РУКОВОЂЕЊЕ: у свако време и непрекидно војска треба да буде у ситуацији да на свим задацима свог развоја и употребе обезбеди и ангажује неопходне партнере и што је могуће боље сараднике у области сајбер одбране,

АНТИЦИПАЦИЈА: у свако доба војска треба да располаже неопходним знањима за осигурање процеса доношења одлука; да буде у оквирима дугорочних и средњорочних планских и наредних развојних активности или у краткорочним догађањима у оквиру једне операције или кризног менаџмента,

ПРЕВЕНЦИЈА: треба је спроводити у свим могућим сегментима (технички, организациони, људски итд.) који кроз сајбер претњом условљене ризике ограничавају ефикасност употребе војске. Војска мора у свако доба да спроводи превенцију, а у случају напада да је поново што пре успостави. То треба да функционише и у једном јако нарушеном амбијенту, чак и у сајбер простору који више не функционише.

РЕАКЦИЈА: у случају једног сајбер догађаја војска треба да га тачно и право-ремено лоцира, разуме, а онда правилно делује, како у техничкој, тако и у нетехничкој области, нпр. кроз правне контакте или дипломатску сарадњу.

Да би ова четири оперативна процеса оптимално функционисала потребни су јасни политички и правни оквири, сигурне и отпорне (resiliente)⁷ инфраструктуре, као и стабилно партнерство, како у Швајцарској, тако и у иностранству.

Дакле, то су стратегијски принципи које је одобрио Генералштаб који јасно показују правац деловања. На већ постојећим способностима и процесима биће предузети наредни кораци у развијању компетенција, с циљем да се достигне стање да се унутар војске може развијати, на будућност оријентисани „Еко систем сајбер одбране“ („Око-System Cyber-Defense“).

Улога војске у националном решењу

Од војске као стратегијске резерве земље очекује се, на пример, у једној тешкој кризи, а такође и у сајбер кризи, да да пун допринос како би држава могла задржати контролу или у случају њеног губитка, да је што пре успостави посебно над критичном инфраструктуром, снабдевањем и безбедности уопште.

Тај „допринос“ војске садржи се у одлуци Савезне владе од 15. 5. 2013. године као нови супсидијарни (помоћни) сајбер допринос. Тачни задаци биће предмет имплементације Националне стратегије сајбер одбране и следећег безбедноснополитичког извештаја, који би морао да садржи следеће:

- осигурање на кризе отпорних комуникација од интереса за Савез, кантоне и општине и изабране критичне инфраструктуре,
- подршку изабраним критичним инфраструктурама и партнерима из јавне безбедности за повећање њихове отпорности,
- пружање различитих врста помоћи за поновно успостављање функционалности критичних инфраструктура,
- заштита (логичка, физичка, семантичка и електромагнетна) посебно осетљивих објеката,
- допринос анализи и одбрани од претњи у сајбер домену.

⁷ „Resilienz“ (еластичност) означава способност једног система/организације против ометања (поред осталог и напада). Они морају бити отпорни и у случају, на пример, једног инцидента и да, што је могуће брже, успоставе пређашњу функцију на задовољавајућем нивоу.

Буде ли војска морала овакве задатке да реализује и у овој форми, поред дефинисања за то неопходних додатних средстава, морају се донети одговарајући планови, мере предострожности и увежбати алгоритми. Већ поменуте војне мреже требало би да буду посебно важан фактор успеха.

Изазови димензионирања

Ако се узме вероватноћа настанка могућих ризика као критеријум у прављењу приоритета и димензионирању мера, тада ће и изабрани правац деловања бити исправан. Свакако, у случају сајбер одбране није могуће узимати у обзир само оне ризике чија вероватноћа наступа је већа, јер управо најопаснији ризици и не указују на могућност да ће се и десити. Гледано из безбедноснополитичког угла, данас се готово без сумње прихвата оцена да оружани сукоб у Европи, у догледно време, није вероватан. Учестале или дуготрајније сметње на критичним инфраструктурама зато су много вероватније, а на основу наше енормне зависности могу водити ка катастрофалним последицама не само у друштвеном, привредном него и у политичко-безбедносном домену. Према уставу, компетентност за давање одговора на те ризике спада у надлежност Швајцарске Конфедерације.

Али, ако се ради о томе да се дефинишу тачни задаци за заштиту и одбрану Швајцарске од сајбер претњи и за то одреде потребна средства, за све инволвиране стране постављају се, поред осталих, и следећа кључна питања:

- којим и коликим компетенцијама располаже нападач,
- шта се мора одбранити,
- колико објеката би могло бити истовремено нападнуто,
- којим максималним интензитетом се заиста мора рачунати и шта би могло из те кризе да произиђе (консеквенце), и
- током којег периода (трајање)?

Одговори на ова питања су изузетно важни, али прецизан „попис“ адекватних мера, с обзиром на природу ове проблематике, једва да се могу и замислити.

Као последице тога и даље ће нас пратити следећа питања:

- да ли је за планирање и имплементирање наших средстава увек оправдан амбицијски ниво примерен претњама,
- дозвољавају ли средства националног решења будући интензитет и комплексност за превенцију, а у случају догађаја адекватно и флексибилно деловање,
- јесу ли наши сценарији реални и колико би заиста била примерена наша средства у сузбијању таквих догађаја,
- да ли наше друштво довољно добро прати развој информационо-комуникационих средстава и пратеће дигитално умрежавање свих области друштвеног живота, и
- како то све изгледа с обзиром на актуелну енергетску зависност.

Посебан изазов лежи у домену регрутације персонала, јер се постојећи актери крећу у једном простору у којем се данас такмичи недовољан број специјалиста и талената, а то ће сигурно још потрајати. Све земље доживљавају исто. Дакле, не дозволимо себи да будемо заслепљени медијским саопштењима према којима из-

весне земље могу у веома кратком року ангажовати хиљаде висококвалификованих експерата. Додуше, постоји један јасан тренд који више не можемо занемаривати, али се при томе релативност не сме изгубити из вида.

Ако гледамо даље у будућност навиру нова питања, на пример: који значај има аутоматизација (роботи), а коју појединац; како ћемо сузбити растућу индустријализацију сајбер криминала; које ће последице на средства, образовање, правила итд. имати будући конфликти, код којих ће сајбер оружје са великом вероватноћом имати централну улогу?

Перспектива

Од почетка индустријске револуције захваћени смо информационом револуцијом, која више од 20 година битно утиче и мења наше друштво, природу конфликта и ратова. Индикатори јасно показују да су сајбер претње апсолутна реалност. Субјективно прецењивање или потцењивање овог облика претње, као и спектакуларни извештаји медија (нпр. случај Сноуден) више нам одмажу него помажу.

Наведеним изазовима не можемо се ефикасно супротставити малобројним и слабо координираним мерама. Оне захтевају дугорочно, стратегијско, безбедносно релевантно размишљање и деловање, насупрот партикуларним интересима појединаца, организација и индустрије.

Армија наставља да развија своје методе и средства за савладавање сајбер претњи. У оквиру спровођења Националне стратегије сајбер одбране и наредних безбедносполитичких развојних корака, она треба посебно да прецизира своју помоћну улогу. Ми смо већ на том путу.

УЛОГА ТРАНСНАЦИОНАЛНИХ КОРПОРАЦИЈА ВОДЕЋИХ ДРЖАВА СВЕТА У БОРБИ ЗА ЕНЕРГЕТСКЕ РЕСУРСЕ

Саша Г. Ђорђевић
Министарство одбране Републике Србије

У креирању међународног поретка водећу улогу одувек су имале државе и њихови савези, док је савремени процес глобализације, под утицајем значаја економског фактора на свест и начин живота људског рода, као доминантне полуге најснажнијих држава света у остваривању моћи разоткрио и испољио њихове транснационалне корпорације. При томе, транснационалне корпорације настоје да преостале чиниоце у систему међународних односа инструментализују и подреде остваривању првенствено профитних интереса својих већинских деоничара. На тај начин успоставља се глобална елита моћи коју представља симбиоза водећих политичких и економских субјеката, персонификована у носиоцима врхунских знања и крупног капитала. Интегрисани здружени наступ њихових привредних, обавештајних и војних капацитета, који се својим деловањем међусобно преплићу, потпомажу и допуњују, чини снажно оруђе у функцији стварања и очувања такве констелације снага и односа којима се држе у потчињеном положају преостали субјекти међународног поретка. У динамичком и турбулентном амбијенту борбе за доминацију, константу историјског развоја представља надметање за територије и ресурсе, првенствено енергетске, које ни савремени процес глобализације не ослобађа геополитичких и геоекономских интереса. Међутим, након опадања примата САД, проузрокована је дифузија моћи која размешта наново акумулисани капитал и знање на мањи број све снажнијих ентитета, а наговештава и могући настанак новог савеза на челу са Русијом, који би парирао западној цивилизацији, при чему се остатак света и даље суочава са изазовима новог колонијализма.

Кључне речи: *транснационална корпорација, глобализација, геополитика, енергетски ресурси, колонијализам*

Увод

Сагледавањем бурних промена у међународним односима које се одражавају у свим областима савременог процеса глобализације¹, установљено је да су се у улози носиоца тог процеса и субјекта који је задобио већину његових предности,

¹ Глобализација није нова појава у људском друштву. Наиме, у свом нормативном значењу она се може одредити као процес свестраног повезивања и обједињавања света у равноправну заједницу слободних људи, што представља отеловљење једне старе визије која је била искушење свим цивилизацијама, а чине је многобројни покушаји политичког и привредног овладавања над ресурсима планете током протеклих миленијума. Нажалост, човечанство је далеко од оваквих и сличних утопија, па је у раду дефинисана као један вид доминације великих светских сила.

афирмисале управо транснационалне корпорације (ТНК)². Те џиновске империје које владају тржиштем, својим активностима у трци за остваривање што већег профита руше пред собом све баријере, природне и друштвене, тежећи уобличавању светске привреде у јединствену целину. Оне не представљају само изузетно значајан, већ и спектакуларан економски феномен, који се најизразитије манифестује у борби за доминацију на светском тржишту, где се ТНК често не обазире на усвојене норме регуларног пословања, већ их вешто подешавају у своју корист.

Транснационалне корпорације свој супериоран положај на тржишту не дугују искључиво економским факторима у виду квалитета производа, цене, ефикасности у производњи и дистрибуцији и слично. Оне своју глобалну моћ остварују путем контроле три најзначајнија тржишта: тржишта робе и услуга, финансијског тржишта и тржишта информација. На тај начин се, осим економских, обезбеђују контрола и утицај и на неекономске процесе и остварују доминантне врсте моћи: корпоративна, политичка, војна, технолошка и информативна, што ТНК вешто користе на начине који већином нису инкорпорирани са духовношћу. Наметнути односи се на глобалном тржишту манифестују у беспштедној борби за доминацију између ТНК, у чијем се надметању за освајање тржишта користе легални, али и нелегални методи и технике. Примену једног дела неекономских мера које им обезбеђују жељено позиционирање на глобалном тржишту омогућиле су матичне државе, одакле потичу корпорације, док се друге испољавају и успостављене су између самих корпорација. Исход борбе за доминацију на тржишту је неизвештан и доводи до вечите борбе између корпорација, која се само повремено умири одређеним међусобним договорима и формирањем олигополистичких тржишта. Такво стање привидне равнотеже на тржишту је привременог карактера и траје док један од учесника, у складу са динамичким карактером система, а због промене унутрашњих или спољних услова, не стекне већу или изгуби постојећу конкурентску предност. Коначни и недостижни циљ наведене игре јесте да се постане једини или трајно надмоћни субјект на тржишту.

Наведене активности матична земља може на различите начине динамизовати, укључујући и употребу неекономских форми притисака. На тај начин државна администрација земаља које имају развијену економску дипломатску активност заправо представља инфраструктуру једног сложеног система односа и деловања државе и њене привреде у међународним економским односима. Овај механизам карактерише висок степен управљања и често снажнији утицај привредних субјеката од утицаја државне администрације, која успоставља повољне услове за такво деловање њених ТНК, како у политичкој, тако и у геостратешкој и геоекономској сфери. Значај и моћ геополитике уверава нас у важност идеолошких и цивилизацијских вредности, припадности у игри савезништва и сукоба, у непромењивост природних закона и постулата који регулишу односе међу народима и државама, у сталност интереса великих сила, у значај укупног развоја друштва, у неопходност силе као метода и моћи као хтења. Наведени фактори данас, као и у прошлости, имају незаобилазан значај и представљају стварне интересе и циљеве великих сила и истинске разло-

² Префикс *транс* (латинска реч која значи преко) означава ангажовање предузећа изван своје земље, где одлучујућу реч има матица и где је руковођење јединствено. То су предузећа која су развила своје економске активности у иностранству и на тај начин постала међународна по карактеру своје делатности, али су по својини остала национална.

ге због којих се одређене појаве и поступци дешавају у односима између држава. У суштини доктринарних поставки свих водећих држава налази се доминација економских мотива над осталим сегментима друштвене стварности, а како су велике силе склоне да сопствене интересе окарактеришу као интересе светске заједнице, може се очекивати да ће и у 21. веку користити претњу употребе силе или саму употребу силе како би оствариле своје, првенствено, економске циљеве.

Глобалне амбиције и велике силе

Од самог почетка људске историје свет су делили разни освајачи који су се међусобно отимали за територије и богатства, око којих су се окупљали вазали, очекујући свој део плена. Наведени амбијент осликао је Карл Хаусхофер (1887–1945)³ тврдњом да ће се право на витални простор изборити мачем и праћком, ако не постоји други начин. Сложена економска и политичка ситуација у којој се свет данас развија тумачи се превасходно динамичким кретањем светске привреде, чији је правац промена проузроковало неколико најразвијенијих земаља света које својом снагом увлаче све остале привреде да следе тај пут.

На почетку људске цивилизације највећу снагу и утицај на светска дешавања имале су Египат, земље Месопотамије, Персија, затим Грчка, Римско царство и Отоманска империја, док су се увек паралелно развијале кинеска и индијска цивилизација. Поморска, војна и трговачка доминација Шпаније, Португала и Холандије у 15, 16. и 17. веку учинила је те земље владарима тог доба. Током 18. и почетком 19. века то је била Француска, пошто је срушила Бастиљу, симбол старог поретка и прешла на Републику, објављујући свету права човека, истовремено снажно развијајући своју привреду. Примат у 19. веку отела је Велика Британија и држала га све до Другог светског рата. Он јој је омогућен таласом индустријализације који је додатно појачан преимућством на мору.

Ипак, треба истаћи да се европска надмоћ ослањала тежишно на организовану употребу силе, односно војнотехничкој супремацији над периферијом, где је улога државне моћи и насиља у њиховом развоју била одлучујућа. Европљани су донели економско државништво у освојене колоније, при чему се њихов насилни продор у наведена подручја манифестовао суровим остваривањем трговачких интереса. Ту су се истакле нарочито енглеске корпорације, где Британска држава није ограничила своју улогу само на освајање и подстицање извоза, већ је спроводила протекционистичку политику супституције увоза која јој је отворила пут да се индустријски отисне од Енглеске до Јужне Кореје. Све то давало је стабилан ослонац фунти стерлинга, па је највише операција у светском извозу и увозу, као и промету капитала, обављено у енглеској валути. Због свега тога Лондон је тада постао политички, економски и војни центар света.

³ Немачки генерал, топограф, географ и идеолог који се сматра родоначелником немачких геополитичких теорија „животног простора“ и „виталних интереса“. Крајем Другог светског рата је заробљен, а његова библиотека, рукописи и документација су запленили и пренети у САД, где су га дуго испитивале и саслушавале америчке војне обавештајне службе. Умро је убрзо пошто је пуштен из војног истражног затвора, као емигрант у Америци. Међутим, његова геополитика није умрла са њим. Напротив, сва његова заоставштина је дуго и помно проучавана, а кроз неке идеје, политичке наступе и доктринарне поставке САД, већ од стварања НАТО-а, види се да се правила геополитике Хаусхофера итекако поштују.

Ниједна од досадашњих империја није била истински глобална. Насупрот томе, простор и продорност америчке глобалне силе у другој половини 20. века били су јединствени. „САД су супериорне у четири одлучујућа домена глобалне моћи: војном...; економски...; технолошки...; и културно... Управо, комбинација сва четири ова атрибута Америку чини једном свеобухватном глобалном силом“⁴. Завршетком Другог светског рата САД стају на трон водеће светске силе, захваљујући, пре свега, чињеници да рат није вођен на њеној територији. Релативно јако унутрашње тржиште на којем се реализује скоро трећина светског извоза, огромни ресурси и економија обима произашла из фордовског система организације⁵ давали су надмоћ САД у односу на остале привреде. Амерички долар постаје основица светског монетарног система, а Њујорк замењује Лондон у улози хегемона.

Важан фактор који је САД обезбедио досадашње водеће место у свету јесте нови вид примене и архивирања знања, што је омогућено проналаском и ефектима коришћења силиконског кристала – чипа, помоћу којег је изведена минијатуризација рачунара. То је успело америчкој корпорацији „IBM која је 12. августа 1981. године представила јавности *Personal Computer* као резултат пројекта почетог 1978. године“⁶. Од тог тренутка рачунар коначно постаје релативно јефтин и размерно једноставан за руковање, због чега налази комерцијалну примену у свим аспектима људског стваралаштва, а америчкој привреди омогућује лидерску позицију у најпропулзивнијој и економски најснажнијој привредној грани – информатичкој индустрији. Поред тога, информатичка индустрија постаје један од делова индустрије са највећим просечним годишњим растом, која својом технологијом доприноси развоју и других привредних делатности у САД. На тај начин САД остварују доминацију у светској привреди, потврђујући да оно што је за Велику Британију значила индустријализација, то је за САД била компјутеризација.

Глобална експанзија америчке привреде одвија се под утицајем гигантских корпорација које су, као и раније европске, подржане америчком државном политиком и војном превлашћу, због чега представљају носиоца једног од доминантних развојних концепата у светском систему репродукције. Поред тога, САД су учврстиле и ојачале своју глобално водећу улогу на политичком и економском плану, делујући кроз систем међународних институција, организација и интеграција у којима САД имају одлучујућу гласачку квоту (Међународни монетарни фонд, Светска банка, Светска трговинска организација).

Сједињене Државе израсле су у водећу пољопривредну и индустријску силу која доминира у скоро свим аспектима привреде: електроиндустрији, информатици, производњи војне опреме, високој технологији, хемијској индустрији, индустрији забаве и друго, а посебан интерес показују за контролу извора нафте и других стратегијских сировина, чему подређују своје политичко и економско деловање, раскид или успоставу савезништва, ангажовање оружаних снага и сличне активности. Економски интереси су

⁴ Бжежински Збигњев, *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица 1999, ст. 14-15.

⁵ Проналазач покретне траке у индустрији аутомобила ТНК „Ford“ био је амерички инжењер Frederick Winslow Taylor (1856–1915).

⁶ Котлица Слободан, *Информационо технолошка парадигма и економски развој*, Институт економских наука, Београд 1996, стр. 165.

приоритети у политици САД, а у оквиру њих најизраженији су интереси војноиндустријског комплекса⁷, који прокламује заштиту националних интереса и представља покретачку снагу за ангажовање свих друштвених чинилаца ради стицања профита, неометаног снабдевања стратегијским сировинама и обезбеђивања тржишта за пласирање производа, нарочито наоружања и војне опреме као веома профитабилних добара.

Доминацију САД, првенствено у привреди, умањују земље Европске уније на челу са Немачком која после уједињења преузима водећи положај на старом континенту. Конкурентски изазов јавља се и од земаља Далеког истока, првенствено Јапана, који је успешно прихватио америчку технологију и на задивљујући је начин спојио са традиционалном дисциплином, превазилазећи тако недостатак природних ресурса на својој територији. Још седамдесетих година прошлог века јапанске корпорације постале су главни такмац и озбиљна претња америчкој надмоћи на светском тржишту, а Токио постаје, после Њујорка, други економски центар света. Са само 0,3% површине света и 2,5% његове популације Јапан је најснажнија технолошка и трговинска сила која угрожава превласт САД. Међутим, њен значај на политичком, а нарочито војном плану у глобалним размерама врло је слаб. Далекоисточни изазов употпуњује и Кина, најмногљуднија земља света⁸ са огромним територијалним простанством и највећим економским растом на свету, што јој, уз бројне оружане снаге, поседовање нуклеарног арсенала, могућношћу контроле из космоса помоћу сопственог сателитског система осматрања и раног упозоравања и другим атрибутима силе и моћи, даје право да брани, али и јача своје позиције у свету.

Дифузију моћи у свим аспектима међународних односа уочио је хегемон овог доба – САД, који је због растућег утицаја Кине у региону закључио, у јуну 2005. године, војностратешку сарадњу са Индијом, што јој даје нарочиту тежину на светској геополитичкој карти. Тај споразум повлачи, са једне стране, приступ Индије неким атрибутима моћи и технологије, а са друге стране потврђује савезништво са САД у Индијском океану, успостављену равнотежу са Кином и улогу у изолацији Ирана. Ојачавање војних веза иде уз динамику без преседана на економском плану, па су САД сада први трговински партнер Индије и највећи су страни инвеститор у тој земљи. Нарочито је значајан напредак у енергетском домену, пољопривреди и цивилној нуклеарној енергији, где су САД признале Индији статус изузетка и дозволиле прераду осетљивих материја. Поред тога, Индија је купила 68 путничких авиона „Boeing” за 11 милијарди долара, што је догађај који је тешко пао европској ТНК „Airbus”. На војном плану САД је Израелу дозволио да Индији продају радарски систем „Falcon”, а за исто су ставиле вето кад је у питању Кина. У међувремену, САД нуде Индији и борбене авионе „F-16” и „F-18”. Међутим, крајем 2012. године Индија се враћа свом традиционалном савезнику из доба социјализма и потписује уговор са Русијом о куповини наоружања у вредности од 3 милијарде долара и настоји да повећа међусобну трговинску размену, чиме се потврђује становиште да се светски поредак последњих година све више разгранавља, а индијски потконтинент постаје жариште геополитичког надметања.

⁷ Овај термин први пут је употребио генерал и председник САД Двајт Ајзенхауер 1961. године у смислу повезаности војне индустрије, оружане снаге, научних института и финансијских канала са владама и њиховим институцијама.

⁸ Геополитички редослед стратешких вредности говори да је у историји демографија елемент који делује у дужем периоду, економија у средњем, док војна моћ има значај само за кратко време.

Упркос распаду Совјетског Савеза, геоморфологија простора и снажна сировинска база на којима је створена руска држава⁹ јако погодују учвршћивању власти која, смештена у једном центру моћи и са филијалама на добро одабраним тачкама тог огромног простора обезбеђује контролу и омогућује развијање привреде и оружаних снага до неслућених размера. Посебан значај и замајац руској привреди представља трансформација руских компанија енергетског и сировинског комплекса, првенствено „Гаспрома“¹⁰. У ТНК велика финансијска моћ и савремена технологија омогућују ширење руског утицаја упоредо са експанзијом привредне делатности у Европи, Азији и Африци, па са пробуђеним „руским медведом“ и даље треба рачунати у вечитом одмеравању снага. Као сликовит пример у намери остваривања политичке и економске доминације Русије може послужити маневрисање са дистрибуцијом и ценом гаса својим корисницима у Европи и то у прецизно одређеном периоду највеће потребе за тим енергентом, током хладних зима последњих неколико година узастопно.

Поред тога, најновији политички догађаји на Криму потврђују решеност Русије коју је исказала током 2008. године у Грузији да спречи даље приближавање НАТО-а ка својим границама. При томе се чини да се Русија показала довољно економски оснаженом и политички промишљеном да не дозволи задржавање доминантног положаја САД у 21. веку, нарочито у експлоатацији војне силе, односно експанзији НАТО на нове просторе. У геополитичком надмудривању управља се кризама у регионима који су богати стратегијским природним ресурсима, чиме се проширује политички и економски утицај над овим земљама, а сопственим ТНК обезбеђује се економски просперитет.

Тек повезивањем недавних догађаја у Украјини, на Блиском истоку и северу Африке, југозападној Азији и на Кавказу, могу се разумети планови глобализацијске стратегије, првенствено старих супарника из хладног рата, али време ће показати хоће ли они бити у стању да остваре зацртане циљеве. У овом тренутку тешко је прогнозирати било шта, али визија Збигњева Бжежинског о светској доминацији претрпела је низ тешких удараца, тим пре што Русија, Кина и Иран јачају односе до нивоа војно-политичког савеза, а као центрипеталне силе око себе окупљају своје регионалне савезнике.

У свему томе не треба занемарити традиционално нестабилни исламски простор у северноафричком и блискоисточном региону који, без обзира на унутрашње конфликте, претећи наступа против осталог света, поготово ако се муслимански свет ослони на изразити раст свог становништва. У том случају треба очекивати тенденцију проширења њиховог првобитног „зеленог полумесеца“¹¹ на „нестабилни полумесец“ од Атлантика до Индије и Индонезије, проузрокујући сукобе на свом путу ширења.

⁹ Интересантно је да прву руску државу нису створили Руси већ Германи. Освајајући простор са севера према југу, спуштајући се низ ток реке Дњепар, викиншко племе Варјага се зауставило у пределу данашњег града Кијева и основало своју колонију са поглавицом Руриком на челу. Његов наследник Олег Мудри учврстио је власт у колонији и прогласио Кијев, који је сада главни град Украјине, за престоницу Русије.

¹⁰ „Гаспром“ је највећи произвођач природног гаса у свету. Настао је 1989. године, када га је Влада Руске Федерације трансформисала у корпорацију.

¹¹ Плодни регион који обухвата долину Нила – Либан – долину Еуфрата и Тигра. Као симбол препознатљив је на већини државних обележја исламских земаља.

Промена тренда у међународним односима огледа се у томе да се економска моћ премешта на исток, а њу прате како војна сила тако и политички утицај¹². Наиме, економска моћ која почива на богатству државе, обиму производње, величини спољне трговине, извозу капитала и инвестиција, представља базу на којој се могу градити политичка и војна моћ. Све државе које данас имају пресудан утицај на светска кретања некада су у историји морале имати доминантну економску моћ. Међутим, након достизања одређеног нивоа економске снаге неизбежно је део тог потенцијала трансформисати у политичку и војну моћ. Успешна трансформација једног облика моћи у други води даљем увећању моћи, да би њихова спрега и садејство отворило нову перспективу у могућности утицаја на друштвена кретања у региону и свету. Ове промене у моћи међу цивилизацијама воде и доведиће до новог ривалитета, а као једно од вероватнијих предвиђања јесте да ће „опасни сукоби у будућности вероватно настати из интеракције западне ароганције, исламске нетолеранције и синичког потврђивања“¹³, при чему се занемарила и неоправдано потценила снага и потенцијал руског фактора.

Предвиђање даљег опадања контроле Запада над ресурсима¹⁴

Запад	Контролисана територија	Контролисано становништво	Економски производ	Индустријска производња	Војни ефективи
1920.	49%	48%	70%	84%	45%
2020.	24%	10%	30%	25%	10%

Транснационалне корпорације – полуге глобализације

У актуелном краху међународног поретка, изазваним понајпре сломом светске економије, испољава се активност одређених привредних субјеката који у недовољно расветљеним околностима поновном концентрацијом и централизацијом крупног капитала на глобалном тржишту пледирају да се позиционирају као доминантни актери у међународним односима. У успостављеној арени тржишног надметања превлађује интересни принцип, односно остваривање што већег профита у што краћем времену, по сваку цену и уз велики ризик, што се, у коначном, манифестује у парцијалном и селективном претварању дела светске економије у целовит систем.

Проучавањем изворних мотива специфичног деловања ТНК лако се уочавају основни правци раста и развоја тих циновских конгломерата крупног капитала. Такође, нарочито је важно установити карактер веза ТНК са матичном државом, али и земљом домаћином где она привремено делује, ради разумевања и антиципирања да-

¹² Поучна је законитост коју је открио Керол Кигли, тврдећи да цивилизације опадају када стопа улагања почне да опада. То се догађа зато што елите очекују да профитирају користећи вишак у непроизводне и самозадовољавајуће сврхе (на потрошњу), не обезбеђујући делотворније методе производње. Слично становиште дели и Пол Кенеди тврдњом да велике силе опадају када њихове преузете војне и политичке обавезе и растегнуте области интересних сфера постају превелико оптерећење за њихову економију, при чему ту препознаје тежњу САД да одржи хегемонистички положај у свету.

¹³ Хантингтон Самјуел, *Сукоб цивилизација*, ЦИД Подгорица и Романов Бања Лука, 2000, стр. 99.

¹⁴ Ибид, стр. 203.

љег развоја створених односа и паритета моћи у њима. Наиме, иако је централна нит идеје глобализације схватање да већина савремених проблема не може бити адекватно анализирана у оквирима националних земаља и њихових међународних односа, већ их је, уместо тога, потребно сагледати као део ширег – глобалног процеса, у активностима ТНК сакривен је уски национални интерес водећих земаља развијеног света, које бране и заступају позиције, те подржавају национални монополски капитал у његовој глобалној експанзији. ТНК су инструмент који приоритетно служи њиховој привредној експанзији, што недвосмислено потврђује да ТНК имају у основи националну природу, која је очита у погледу својине, контроле и, донекле, у саставу управљачког кадра. При томе су у потпуности подржане јавним, али и тајним утицајем матичне државе, што се снажно испољава у политичком, економском, војном, технолошком и културном смислу. Парадокс наведеног односа је што ТНК, користећи принцип замагљивања у свом пословању, избегавају законске прописе или их не спроводе доследно, те тако, пре свега кроз евазију пореза, у многоме урушавају функционисање државе, како матичне тако и земље домаћина. Долази до уситњавања и опадања утицаја, нарочито мањих националних држава, и распламсавања моћи ТНК које су данас, по разним елементима, чак снажније од појединих земаља. Њихова снага се најочитије манифестује кроз значај мобилности капитала којим располажу ТНК, чиме условљавају државе у којима послују претњама о пресељењу производње ван њене територије или контролом стратешких ресурса и канала дистрибуције. То се најочигледније манифестује у актуелном понашању ТНК из Русије „Гаспром”, што је подржано спољнополитичким активностима матичне државе чија агенда у многоме указује на значајне промене у савременом процесу глобализације.

Глобализацијски процеси се у том светлу приказују не као спонтани процеси ослобођени геополитичких интереса најмоћнијих држава, него управо супротно, они су у функцији промоције тих интереса. То следи из чињенице да политички и економски интереси нису међусобно независни елементи, већ се у модерном свету појављују као интегрисан склоп. Због тога, наметнути дуализми, успостављена поларизација, неједнака размена, бројне неравнотежности и диспропорције, те нарочито политика двоструких аршина, с правом буде подозрење према стварним намерама глобалних моћника, јер нова тржишта (државе) данас најчешће нису под претњом војне силе, већ под економским притиском, претњом санкцијама или ускраћивањем финансијске помоћи. Тиме се додатно потврђује да је покретачки мотив наведеног процеса интересни принцип, односно профит, који утиче на распоред економске и политичке моћи у свету у корист најефикаснијих друштава и привреда.

Поменути „Гаспром”, који је највећи произвођач гаса у свету, а поседује и подружнице у више различитих индустријских сектора, укључујући и финансије, медије и ваздухопловство, прво је успоставио енергетски монопол у матичној држави, како у производњи гаса, његовом извозу и систему националног гасовода, да би касније предузео успешне мере на постизању контролног учешћа у производњи и дистрибуцији наведеног енергента и ван матичне земље (Иран, Алжир, Венецуела и остале земље са највећим резервама гаса). Након тога остварио је удео у власништву у готово свим мрежама гасовода у европским земљама (Глави ток – којим се гас шаље из Русије до Турске, Северни ток – из Русије до Немачке и Јужни ток – из Русије до ЕУ). У наведеном пословном подухвату склопио је сложене пословне споразуме

са ТНК из земаља преко којих се простиру наведени гасоводи, као и са самим државама, чиме је створио додатну политичку међузависност у којој руска страна као монополиста није дозволила подређен положај, а који, по потреби, умешно користи у политичким маневрима. Основни принцип руске стране је пружање својих релативно јефтиних извора енергије у замену за стратешка средства у тим земљама, при чему не пренебрегава значај профитабилности својих ТНК. Према листи часописа „Fortune Global”, „Гаспром” се налази на другом месту по величини оствареног профита у 2010. години (31.894 милијарди US\$)¹⁵.

Руски гасоводи и Набуко¹⁶



На тај начин руска влада, која је 2005. године повратила статус већинског власника у „Гаспрому”, настоји да обезбеди политичке, економске и безбедносне интересе на територијама за које сматра да су њена интересна сфера. Русија тако, преко свог агента „Гаспрома” проширује свој утицај, што је много софистициранија стратегија него да једноставно прикаже, а самим тим и угрози, своје стварне намере и далекорочне глобалне амбиције. Ипак, помоћу потеза извршне власти, јасно

¹⁵ <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2011/performers/companies/profits/#>

¹⁶ http://www.vizijadanas.com/svet/ruski_gasovodi.html

се разоткривају даљи пословни планови ове ТНК. На пример, у Алжиру је руски председник Владимир Путин обезбедио посао за руски гас у замену за куповину оружја и отпис дуга. Док везе са Ираном нису тако очигледне, спремност руске владе да посредује у пословима оружја и опреме за нуклеарну енергију, у исто време док се Запад односи према Ирану као терористичкој држави, свакако даје „Гаспрому“ значајне предности у пословним преговарањима.

Из свега наведеног јасно је да је Русија усвојила методологију и испланирала стратегију према којој је „Гаспром“ идентификован као једно од водећих средстава спољне политике на путу повраћаја изгубљеног статуса светске суперсиле. То је Путин недвосмислено потврдио у свом чланку „Природни материјални ресурси у стратегији развоја руске економије“, објављеном још 1999. године, изневши да је кључна улога коју држава мора да одигра у природним ресурсима индустрије „стварање великих финансијско-индустријских група, тј. корпорација са мноштвом филијала које ће моћи да се такмиче са западним ТНК“¹⁷. Лако је замислити какве се маневарске могућности отварају „Гаспрому“, а тиме и руској држави, приликом гасних преговорања, ако даљу дистрибуцију условљавају политичким усклађивањем. Грузија и Украјина пружају јасне примере како је Русија повезала цену гаса са политичком лојалношћу, у тренуцима када су те земље почеле да се удаљавају од московске орбите.

Осим тога, већи део међународне размене одвија се у условима протекционизма и доминације ТНК у регионалним економским интеграцијама, што представља отежавајућу околност за недовољно развијене земље, при чему се ствара нова могућност за одливање дела њихове новостворене вредности у развијене земље. Наиме, у условима олигополске структуре савременог светског тржишта недовољно развијене земље приморане су да примарне производе продају по монополским набавним ценама, а производе вишег степена обраде купују по монополским продајним ценама. На тај начин избија нови извор за трансфер вредности из недовољно развијених земаља у развијене земље. У таквом светском поретку не постоји неко одређено владајуће правило или принцип везан за уређење међународних односа, већ је он, као и раније у историји, условљен распоредом моћи, утицаја и интереса на „великој шаховској табли“.

ТНК постају најснажнији чинилац новог светског поретка, настојећи да своје активности прошире на целокупно глобално тржиште. Међутим, конкуренција поприма глобалне размере, па оне, да би опстале, примењују процес укрупњавања. Долази до спајања или преузимања једних од стране других корпорација, при чему националне границе не представљају никакву препреку. Последица тога је да у читавом низу делатности доминира по неколико компанија. Истовремено, процес концентрације стреми ка неслућеним висинама. Примера ради, "2011. године највећи приход на свету имале су ТНК „Wal-Mart Stores“ (421,849 милијарди US\$), „Royal Dutch Shell“ (378,152 милијарди US\$) и „Exxon Mobil“ (354,674 милијарди US\$)¹⁸. То је нарочито карактеристично за капитално и технолошки интензивне гране привреде, па је у свакој од њих број компанија сваким даном све мањи. Велика концентра-

¹⁷ Vladimir V. Putin, „Mineral Natural Resources in the Strategy for Development of the Russian Economy“, Problems of Post Communism, Vol. 53 No 1, January/February 2006, стр. 49, према Richard J. Anderson „Зависност Европе од руског природног гаса“, „Војно дело“ јесен 2010, стр. 29.

¹⁸ http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2011/full_list/index.html.

ција капитала и производње у светским размерама омогућила је ТНК да пресудно утичу на основне правце кретања капитала, технологије, запослености и производње. Водеће компаније успевају да у новонасталим условима пословања остваре огромне финансијске ефекте и тако увећају доминацију на глобалном тржишту, па светом у овом тренутку заиста доминирају ТНК које поседују 80% светског капитала, а све то под окриљем најразвијенијих земаља света.

*Највеће енергетске корпорације 2010. године*¹⁹

Ранг	Транснационална корпорација	Земља порекла	Ранг по приходу	Приход (у милионима US\$)
1	Royal Dutch Shell	В. Британија	2	378,152
2	Exxon Mobil	САД	3	354,674
3	BP	В. Британија	4	308,928
4	Sinopec	Кина	5	273,422
5	China National Petroleum	Кина	6	240,192
6	Chevron	САД	10	196,337
7	Total	Француска	11	186,055
8	ConocoPhillips	САД	12	184,966
9	ENI	Италија	23	131,756
10	EON	Немачка	29	125,064

Геокономски²⁰ значај енергетских ресурса

Људска заједница се од давнина стара о томе да ресурси буду доступни на начин и по принципу како би се осигурала непрекидност људског стваралаштва. Таква парадигма остала је непромењена и у процесу глобализације, где је један од важнијих циљева на економском плану управо контрола извора сировина и енергије. Наглашена улога и значај ресурса довели су до тога да је током времена освајање енергетских залиха заменило освајање животних простора, што је сликовито описао Жорж Клемансо (1841–1929), вођа Антанте, у говору након потписивања Версајског мира, када је изнео да ће „од сада за државе и народе капљица нафте вредети колико и капљица крви“²¹. Решавање тог питања постало је *conditio sine*

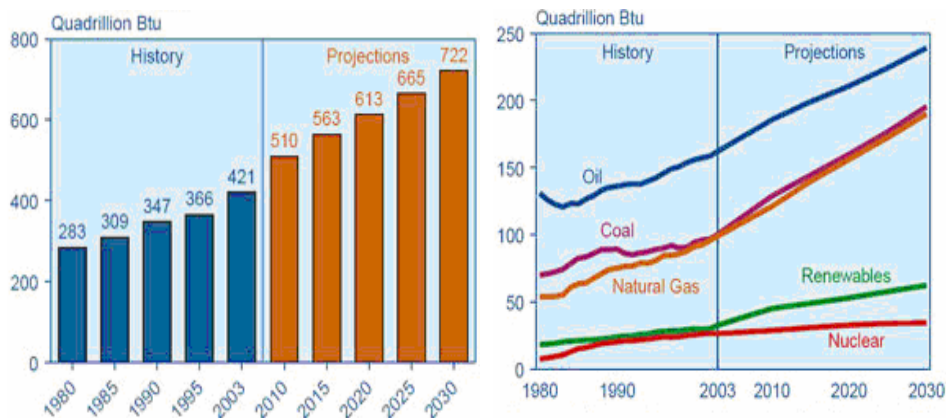
¹⁹ http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2011/full_list/

²⁰ Геономија је научна област која се бави изучавањем географских, привредних, политичких и културних услова који владају у одређеном региону света. Пружа посебна сазнања о географском размештају и међусобној повезаности између природних ресурса, производње и потрошње и из тога њиховог утицаја на раст и развој привреде. Отац геономске доктрине Edward Luttwak (рођен 1942) објаснио је основне светске релације логиком трговине. Према њему, упражњен простор геополитичких субјеката (држава и државних савеза) попунили би, и делом заменили, привредни ентитети. Док би принципи трговине некада узроковали жестоку конкуренцију, у другим случајевима иста логика водила би алијансама између економских субјеката на било којој локацији, што би допринело избегавању конфликта. Геономија, у ширем смислу, представља допуну геополитици и њеним теоријама, као нпр: сир Mackinder Halforda (1861–1947) о „средишњој земљи“ (енгл. *Heartland theory*), „теорији животног простора“ (немач. *Lebensraum*) Ratzel Friedricha (1844–1904) и Haushofer Karla (1869–1946), све до „сукоба цивилизација“ Huntington Samuela у данашње време.

²¹ Servan-Schreiber Jean-Jacques, *Светски изазов*, Глобус, Зарпб 1981, стр. 45.

quo non очувања достигнутог степena благостања водећих светских привreda, јер већина развијених земаља које су највећи потрошачи ресурса не поседује њихову довољну количину. На пример, западна Европа половину укупних потреба у енергији покрива увозом, Кина и Индија постају све већи енергетски потрошачи, док према прорачуну појединих научника, кад би цео свет трошио енергију и сировине као што то чине САД, за двадесет година били би исцрпљени сви познати природни ресурси. То је, у основи, сталан извор опасности од криза у светској привреди, на које је најозбиљније упозоравао још Томас Малтус (1766–1834)²². Он је скренуо пажњу на несразмерност задовољавања потреба све већег броја светског становништва и ограничених количина ресурса које, упркос примени модерних технологија, ни до данас није усклађено. Поред тога, актуелизовано је етичко питање – да ли најбогатија седмина светске популације може полагати право на три четвртине светских материјалних ресурса.

Потрошња укупне енергије у периоду 1980–2030.²³



Светски енергетски систем, заснован већином на потрошњи нафтне енергије и природног гаса, карактерише слаба прилагодљивост потрошње и замене енергетским изворима будућности, што је драматично манифестовала свака енергетска криза, почевши од прве која је настала седамдесетих година 20. века. Та је криза проузрокована национализацијом енергетских корпорација на Блиском истоку и смањењем производње нафте, те, последично, њеним виšekратним поскупљењем на светском тржишту. Тиме је енергетским ресурсима трајно омогућила утицај на светски привредни систем. Први пут у историји економских односа, између сировинских и индустријских земаља створен је нови модел који је несумњиво утицао и

²² Томас Малтус је године 1798. у *Есеју о принципима становништва* разрадио закон о становништву, по којем се становништво увећава геометријском прогресијом, док производња хране може расти само аритметичком прогресијом. Из овог закона произашла је песимистичка прогноза да повећање становништва могу успоравати само повремена обуздавања изазвана глађу, ратом или природним катастрофама.

²³ <http://www.eia.doe.gov/oi/af/ieo/world.html>.

на промене у другим сферама. До кризе је дошло када су се земље произвођачи нафте супротставиле страним ТНК које су несметано користиле њихове петролејске изворе, јер је до тог тренутка група олигополских корпорација остваривала огромне профите. Практично без ичије контроле, оне су саме одређивале цену нафте, присвајајући 50–70% профита, држећи у својим рукама цео процес од експлоатације до дистрибуције на мало, не делећи профите ни са ким. Али, у наведеном периоду долази до историјског раскида наметнутих веза из прошлости између индустријских и недовољно развијених земаља и настаје период несигурности за најразвијеније светске привреде у управљању и коришћењу јефтних извора енергије, што се претворило у енергетску кризу светских размера.

Промена је почела 16. септембра 1960. године, када је пет земаља извозница нафте (Иран, Ирак, Кувалт, Саудијска Арабија и Венецуела) основало ОПЕС (Organization of Petroleum Exporting Countries). Организација настаје по идеји шаха Мохамед Резе Пахлавија, чија династија влада у Ирану од 1925. године, када је његов отац Реза-кан Пахлави, као ирански официр, ослањајући се на Велику Британију, свргнуо династију Каџар и променио назив земље у Иран (Иранија већа – земаља Аријеваца), уместо до тада устаљеног назива Персија. Наиме, шах Мохамед је део своје младости провео на школовању у британској престоници и тиме стекао увид у европске вредности које није прихватио, већ је покушао да свом народу врати стари сјај Персије из доба Ахаменидског царства. Историјску прилику пронашао је када је 1953. године у Ирану на власт дошао Мохамед Мосадик са својим програмом национализације британске корпорације „Anglo-Iranian oil”, због чега британска обавештајна служба МИ-6, уз помоћ америчке ЦИА, лансира операцију „Ајак”, чиме враћају шаха Пахлавија из Италије на власт у Ирану, када он пристаје да поново одобри рад америчким и британским корпорацијама. Али, пошто шах није у потпуности задовољио водеће силе света, исламском револуцијом 1979. године, по устаљеној методологији, на власт усталичују ајатолаха Хомеинија, коме до тада пружају уточиште у Паризу. Сложене политичке игре, због великог енергетског потенцијала Ирана, настављају се до данашњих дана.

ОПЕС-у се након оснивања придружују и Катар (1961. године), Либија (1962. године), Индонезија (1962. године), Уједињени Арапски Емирати (1967. године), Алжир (1969. године), Нигерија (1971. године), Еквадор (1973–1993. године) и Габон (1975–1995. године). У време оснивања наведене организације, трошкови производње једног барела нафте (1 барел је 159 литара) износили су на Средњем истоку 0,16 US\$, у Либији и Нигерији 0,30–0,40 US\$, а у САД 1,73 US\$. Продајна цена била је око 1 US\$ по барелу, па је ОПЕС прве потезе усмерио на повећање удела националних влада у расподели профита, која је измењена са 50:50 на 67:33 у корист влада земаља извозница. Наравно, ТНК су и даље одржале ниво својих профита, пребацујући терет на потрошаче, али је ОПЕС, корак по корак, од страних корпорација преузимао кључне монополске функције, као што су одређивање нивоа и структуре цена, одлучивање о нивоу производње и успостављање контроле над расподелом профита. До 1973. године цена нафте је подигнута на 3,2 US\$. На почетку следеће године ОПЕС учетворостручује цену, да би коначно 1979. (револуција у Ирану довела до прекида редовног снабдевања) цена достигла 40 US\$ за барел нафте. Даљи утицај ратова и криза на понуду нафте одређивао је цену тог

енергента која је имала велике осцилације, са највећом ценом нафте током 2008. године од 140 US\$ за барел нафте и даље до актуелних дешавања с почетка 21. века и нових конфликта (Египат, Либија, Сирија).

Навикнут да остварује велике профите на багателној цени горива, лоби развијених земаља није могао да пронађе алтернативно гориво нафте, нити повољније изворе снабдевања на другој страни. То се убрзо одразило на пад производње у тим земљама и потребу за другачијом организацијом и продајом нафте у свету. Дошло је до промене у целокупном систему међународних економских односа. Пресечен је канал јефтиног отицања богатства из сировинских у развијене земље, а важност енергије као незаобилазног фактора привредног развоја дошао је до изражаја. Енергетска криза представља само део кризе која већ дуго траје када су у питању нерешени односи цена између сировинских и индустријских производа. Уколико се не приступи њиховим променама, кризна жаришта могу се појавити и у другим областима од виталног значаја за функционисање светске привреде. За сада, нафта је још увек најважнији извор комерцијалне енергије. Течно „црно злато“ делује попут виталне незаменљиве артерије у енергетском крвотоку светске привреде, а проблеми у вези с потрошњом нафте произлазе из тога што је она необновљиви извор енергије чије резерве се брзо исцрпљују. То је условило мобилизацију економских, политичких и војних потенцијала развијених светских привреда ради овладавања тим регијама, јер „од комерцијалног открића у Пенсилванији 1895. године до конфликта у Заливском рату 1991. године, нафта је служила, а служиће и даље, као основ за одмеравање моћи држава, корпорација и појединаца (трговаца, шпекуланата, индустријалаца и политичара)”²⁴. Савремене политичке и економске околности указују на то да је у наредном периоду могућа доминација природног гаса у енергетици. На пример, у Немачкој природни гас у процесу производње струје почиње да замењује нуклеарну енергију и термоелектране на угљ. Плинске термоелектране мање загађују околину од оних на угљ, док се сматрају сигурнијим од нуклеарних, посебно након катастрофе у Фукушими, након које је завладао талас протеста против нуклеарне енергије

У сваком случају, зависност развијених привреда, али и све веће потребе нових растућих економија (земље БРИКС) од цене енергента и њиховог снабдевања, доводи до све веће потребе за контролом над енергетским ресурсима. Са друге стране, земље које поседују такве ресурсе исказују жељу да оне диктирају услове, тако да имамо сложу геополитичку ситуацију која прети новим могућим сукобима.

Енергетски ресурси – спољнополитички приоритет

Спољнополитички значај нафте и природног гаса, односно контроле њених извора и канала дистрибуције, најупечатљивије се огледа у понашању и деловању развијених земаља. Користећи технолошку надмоћ, путем сателита и осталих високих технологија, оне су дубински снимиле земаљску куглу и на тај начин прикупи-

²⁴ Котлица Слободан, *Информационо технолошка парадигма и економски развој*, Институт економских наука, Београд, 1996, стр. 29.

ле податке о распореду, резервама и експлоатацији стратегијских сировина и енергената. На основу систематизованих података о ресурсима и потребама за њиховом контролом, добрим делом су изграђене и стратегије наступа према одређеним регионима. Тако, америчко запоседање Авганистана 2001. године представља стратешки продор у зону највећих светских резерви енергоресурса, али и забијање клина у везивно ткиво између пет највећих евроазијских сила: Русије, Кине, Индије, Ирана и Европе. То је, такође, и рат за каспијску нафту и гас, јер се тиме ограничава њихов транспорт до великих потрошача. Ради потпунијег извршавања наведеног задатка започет је амерички протекторат у Ираку од 2003. године, што је настављено контролом енергетских ресурса у Либији од стране Запада, али су такве активности ипак заустављене у Сирији. С друге стране, руско и кинеско све активније укључивање у конфликт у Сирији уноси нов геостратешки моменат у позиционирању великих сила на територијама снабдевача енергената и чвориштима дистрибуционих канала.

Такође, отварање стратешког нафтовода Баку–Тбилиси–Чејкан (БТЧ) током 2006. године, који повезује Каспијско море са источним Медитераном, на самом почетку бомбардовања Либана од стране америчког партнера Израела, представљао је подршку изградњи Набука, гасовода који би паралелно допремао гас из Азербејџана, преко Турске до Аустрије и тиме додатно смањио зависност Европе од руске енергије. Важно је истаћи да је највећи партнер у свим енергетским корпорацијама које извозе нафту и гас из Азербејџана ТНК „Бритиш-Петролеум” (БП). У јужнокавказком гасоводу који азерским гасом снабдева Грузију и Турску, главни партнери су „БП” и норвешки „Статојл” са по 25,5 одсто акција. У корпорацији „Azeri-Chirag-Gushashi” која експлоатише нафтна поља за снабдевање нафтовода БТЧ, „БП” има највише акција 35,8%, а ту су, поред осталих, и америчке компаније „Шеврон”, „Ексонмобајл” и „Хес” (заједно више од 50 одсто). „БП” је иначе у већинском америчко-британском власништву (38 одсто америчких и 35 одсто британских акција, при чему је банка „ЈП Морган-Чејс” појединачно највећи акционар са 26,50% обичних акција²⁵). Као политички пројекат САД и ЕУ, Набуко (већински акционар је аустријски „ОМВ”) требало је да парира руском Јужном току који је већ у реализацији, док се за Набуко још траже решења која су све даља од коначне реализације. Наиме, везивањем за пројекат Набуко, земље некадашње совјетске централне Азије и Кавказа посредно се везују и за Запад и то првенствено за Велику Британију и Америку. Ту лежи основна идеја Набука, која се огледа у слабљењу утицаја Русије, насупрот ширењу утицаја Запада.

Стратешке импликације овог настојања Англосаксонаца да се каспијски енергенти преусмере и удаље од руског утицаја су далекосежне, поготово јер планира подводно повезивање Чејкана у Турској са израелском луком Ашкелон, а одатле преко израелског централног нафтног система до луке Еилат на Црвеном мору. Долазак каспијске нафте на обале Црвеног мора од великог је значаја, јер се одатле лако транспортује танкерима до великих потрошача Индије и Кине, чиме се слаби унутаразијско енергетско тржиште, које се иначе заснива на развоју директних нафтоводних коридора који повезују Русију са јужном Азијом и Далеким истоком.

²⁵ <http://www.bp.com/extendedsectiongenericarticle.do?categoryId=9010453&contentId=7019612>.

Коначно, циљеви овог пројекта су, поред слабљења улоге Русије у том региону, одсецање Кине од извора нафте у централној Азији, као и изолација Ирана.

Наравно, поред успешног учвршћивања својих интереса у Европи, путем контролног учешћа у успостављеној мрежи гасовода на старом континенту, Русија је на Блиском истоку одговорила изградњом своје поморске базе у сиријској луци Тартус, што ће јој омогућити да утврди своје позиције и у том региону, те тако обезбеди заштиту и савезништво Сирије. Додатно, Москва и Дамаск постигли су споразум о модернизацији сиријске противваздухопловне одбране и закључили програм подршке њеним копненим снагама, модернизацији летелица МИГ-29 и подморница. Поред тога, због крајње нестабилног Блиског истока, Русија је започела изградњу нафтовода који би повезао руске сибирске изворе са Кином и Индијом, због монументалности већ названог „Петролејски Кинески зид”. У контексту ескалације конфликта, ова дешавања имаће далекосежне импликације, тим пре што Русија већ сада своју нафту продаје азијским земљама 5–10% скупље него потрошачима на Западу, а нови нафтовод осетно смањује њену везаност за тржишта проамеричких источноевропских земаља. Русија се последњих година економски уздигла и повратила део изгубљених позиција велике силе захваљујући понајвише скупој нафти и гасу, због чега јој одговара да за своје ресурсне потенцијале веже не само најбрже растуће привреде и тржишта Кине и Индије, него и Јапан и обе Кореје.

Поред досадашњих ривала у расподели ресурса, и Кина се укључила у активну геоекономску игру успостављања контроле над природним ресурсима како би одржала свој привредни успон који је довео до огромног повећања потреба за нафтом, при чему се највише концентрисала на Африку, усмеривши посебну пажњу на Судан и Зимбабве, али и на друге ресурсима богате земље. Кина је у одмеравању снага покренула читав низ иницијатива усмерених на обезбеђивање дугорочног приступа ресурсима, пре свега нудећи афричким земљама повољне кредите који не повлаче никаква условљавања, насупротив суровим позајмицама Међународног монетарног фонда и Светске банке, а што јој омогућује равноправно партиципације у нафтним приходима наведених афричких земаља. Тиме је Кина преузела економску и енергетску превласт у том региону од свог највећег ривала – САД, који конфликт у суданској покрајини Дарфур покушава приказати као геноцидан и интервенцијом НАТО преокренути позиције у своју корист²⁶.

Актуелни тренутак међународних односа можемо сагледати у могућем настајању геополитичког блока супротстављеног НАТО-у. Нови савез могле би чинити Русија, Кина и Иран, којима би се у перспективи прикључиле и друге земље, као што је Индија. Тако озбиљна прерасподела глобалне моћи одредила би ток догађаја у наредној епохи. Стиче се утисак да незападне силе пркосе доминацији Запада и то побеђујући у игри која им је наметнута, претварајући економску снагу у политичку и војну моћ. При томе, Русија и Кина нису само геополитичке силе, већ представљају алтернативне верзије ауторитативног капитализма, а то је највећи потенцијални идеолошки конкурент либералном демократском капитализму од пада комунизма.

²⁶ Прећуткује се да САД преко својих савезника у Чаду и другим суседним државама обучавају и наоружавају другу страну у сукобу – Ослободилачку армију Судана, коју је до смрти 2005. године предводио Џон Гаранг, ратник обучаван у Форт Бенингу, школи америчких специјалних снага.

На основу свега тога јасно је да све већа зависност од енергената представља огромни економски и безбедносни ризик, при чему треба напоменути да је енергетска безбедност увек имала своју војну компоненту. То можда најбоље осликава Картерова доктрина којом је још далеке 1980. године истакнуто да је несметани ток нафте из Персијског залива витални интерес САД, те да ће се непријатељским настојањима да то спречи Вашингтон супротставити свим средствима, укључујући и војна. Она се временом само допуњавала, при чему је формирано низ одвојених војних команди НАТО-а по светским регионима који стратешки покривају подручја одакле се енергенти допремају и снабдевају до западних ТНК. Наравно, Русија не заостаје за милитаризацијом енергетске безбедности, па је у оквиру Шангајске организације за сарадњу формирала политички, а кроз Организацију уговора о колективној безбедности додатни безбедносни оквир. У оба формата све се више разговара, али и практично војно вежба, заштита критичне инфраструктуре, првенствено оне везане за нафту и гас. Не треба ни помињати да се тиме ствара јако упориште и утицај већ на самим извориштима енергената, где се не толерише политичка и војна непоузданост.

Изазови новог колонијализма

Класични (политички) колонијализам који подразумева административну управу и војне трупе метрополе у колонији временом мења облик, али му циљеви остају непромењени. Постоје тумачења да деколонизација Индије није последица Гандијеве борбе пасивним отпором („сатија хара”), већ резултат калкулације Британаца да ће исте економске ефекте моћи да остварују са мањим трошковима. Економски колонијализам биће логична последица деколонизације, где ће роба из бивших колонија бити третирана као тржишна, док ће цену робе из метрополе формирати произвођачи. Ове маказе цена везиваће руке регуларном извозу из колоније и ширити тржиште ТНК из метропола.

Слично се развија и технолошки колонијализам. Стицање политичке независности бивших колонија јесте видљиво, али остаје врло крхко уколико није остварен и минималан ниво економске независности. Бивше колоније, већином након ослобођења, настављају да користе капацитете и инфраструктуру наслеђену од колонизатора и тако остају технолошки везане за фирме из метрополе. Еклатантан пример је код резервних делова за опрему преосталу након деколонизације, али се даље наставља код нових машина које морају бити компатибилне са претходним, коришћењу наменских средстава за одржавање опреме којима опет ексклузивно располаже ТНК некадашњег колонизатора и слично. То је случај, како за привредне, тако и за остале субјекте, па и за наоружање и војну опрему којима бивше колоније штите своју независност.

Тиме се изазови новог колонијализма не исцрпљују. Комбиновањем сектора производње и услуга кроз информатички колонијализам, ТНК себи стварају додатно тржиште. Услов за сарадњу са светом постаје информатичко повезивање, при чему је манипулативна предност у томе да производња микропроцесора, као срца рачунара, остаје монопол само привилегованих земаља. Такође, нови софтвер

тражи нови хардвер, чиме се тржиште безгранично проширује, јер је услов за уче- шће у међународним односима информатичка компатибилност која подразумева сталну куповину хардвера и софтвера.

Све чешће се чује кованица „еколошки колонијализам” који подразумева сеље- ње прљавих технологија и складиштење нуклеарног отпада. Ако повећање профи- та подразумева повећање потрошње и повећање потреба за енергијом, онда се на- гомилавање еколошких проблема мора рачунати као трошак који се мора поднети. Еколошким колонијализмом ти трошкови се максимално смањују, чиме се отварају перспективе за нова тржишта.

Вероватно најперфиднији облик колонијализма огледа се у „одливу мозгова”. Ова невидљива рука експлоатације обезвређује систем образовања у мање разви- јеним земљама. Бољим могућностима за усавршавање и вишим зарадама метро- поле привлаче стручњаке из целог света, чиме се најкреативнији и најпродуктивни- ји део становништва ставља на располагање најразвијенијим земљама које без икаквих улагања добијају најважнији производни ресурс постиндустријског доба.

Финансијски колонијализам оличен је у знатно вишим каматним стопама које се наплаћују бившим колонијама, због наводно већег ризика наплате. Другим речима, бивше колоније остају врло захвално тржиште не само за ТНК из производног сек- тора, већ и ТНК из сектора услуга какав је банкарски сектор. Тако се вредност по- ново трансферише у бивше метрополе, а бивше колоније не остварују свој раст и развој. Ситуација се компликује са угрожавањем суверенитета државе. Земљи чији је друштвени производ мањи од укупног прихода неке ТНК врло је лако наметнути одређена правила понашања која се косе са интересима њеног становништва. Присуство наведених облика колонијализма представља фактор очувања моћи и заштите интереса дојучерашњег колонизатора.

Ради бољег разумевања тренутних светских збивања неопходно је подсећање на концепт „златне милијарде” америчког геополитичког стратега Збигњева Бже- жинског, према коме ће у скоројој будућности у развијеним земљама у благаостању живети милијарда људи са ниском стопом раста становништва, док ће остатку све- та то благаостање бити недоступно, што због неразвијености, што због популацио- ног раста и затворених граница, а који заправо представља разраду идеје Џорџа Кенана, шефа стратешког тима у Стејт Департменту након Другог светског рата ко- ји је изнео: „Ми имамо око 50% светског богатства, а само 6,3% становништва. У оваквој ситуацији не можемо избећи завист и презир других. Наш највећи задатак у наредном периоду је да осмислимо облик односа који ће нам омогућити да задржи- мо ову несразмерну позицију. Ускоро ћемо морати наступити непосредно с позици- је силе”²⁷. Суштина наведене изјаве није промењена до данашњих дана, а њени резултати обесмишљавају декларисане ставове водећих светских сила о успоста- вљању демократије, владавине закона и заштити људских права. Ради се, заправо, о гушењу вредности и принципа којима људски род одувек тежи и који су прокламо- вани у максими Француске буржуаске револуције: Слобода—Једнакост—Братство, што у суштини представља вечити извор антагонизама и надметања у међународ- ним односима.

²⁷ Мишовић Војислав, *Глобализација и нови светски поредак*, ЧИГОЈА, Београд 2001, стр. 149.

Закључак

Појава ТНК у борби водећих светских сила на својеврстан начин готово фасцинира, јер њихова моћ, свеprisутност широм глобуса и у разноликим сегментима привредног и друштвеног живота, изузетан раст, особито снажан технолошки развој, те контрола огромних материјалних и финансијских средстава представља нешто незабележено у људској историји. Глобализацијски процеси се у том светлу приказују не као спонтани процеси ослобођени геополитичких интереса најмоћнијих држава, него управо супротно – они су у функцији промоције тих интереса. То следи из реалполитичке чињенице да политички и економски интереси нису међусобно независни елементи, већ се у модерном свету појављују као интегрисан склоп. Због тога, политика двоструких аршина с правом буди подозрење према стварним намерама глобалних елита моћи, јер нова тржишта данас најчешће нису под претњом војне силе, већ под економским притиском, претњом санкцијама или ускраћивањем финансијске помоћи.

Функционисање светске привреде по диктату, принципима и правилима понашања ТНК често је у колизији са принципима економског и политичког суверенитета државе, што представља сигуран пут губљења економске моћи и нужност прихватања савременог економског колонијалног статуса. То нас наводи на закључак да су сви досадашњи облици глобализације били и остали непотпуни покушаји обједињавања света под доминацијом водеће силе. Док је у економском и технолошком погледу правац којим се светска цивилизација креће мање-више изванредан, политичка и културна димензија овог феномена знатно је другачија. Онама који виде будућност у повећању интеграције светске економије, брзе размене информација и напретка технологије, глобализација нуди нову наду за људски напредак. Међутим, све док доминирају моћне нације и њихове ТНК, мале земље су само затечени посматрачи своје судбине.

Будућност међународних односа зависиће од успостављених односа између појединих делова света и начина на који ће се извршити одговарајућа прилагођавања, превасходно оних земаља које су у досадашњем развоју вршиле интеграцију светске привреде и доминирале њом, извлачећи на тој основи највеће користи. Оживљавање старих и стварање нових теорија о цикличној смени догађаја, сукобу цивилизација, прерасподели постојећих и стварању нових сфера утицаја, као и футуристичких визија²⁸, у функцији су борбе за доминантну позицију над важнијим

²⁸ Енглески писац Џорџ Орвел (право име Ерик Блер) у књизи под насловом *1984* изнео је визију будуће поделе света, који је подељен на три велике супердржаве. Утапањем Европе у Русију и Велике Британије у САД створене су Евроазија и Океанија, а трећа од њих, Истазија, обухвата Кину и земље јужно од ње – Монголију, Тибет и Јапанска острва. У разним комбинацијама и савезништвима ове три државе су у сталном рату ограничених циљева, углавном за изворе енергије, сировине и радну снагу. Међутим, ратна хистеричност је свеобухватна захваљујући пропаганди и јавним медијима, а човек је као личност у тоталитарној држави потпуно деградиран. Првенствени циљ рата је утрошак произведене робе и машина без повећања стандарда живота, како би се остварили услови за нову производњу и пласман робе, што доноси профит ономе ко робу и услуге нуди, па се и ратна дејства изводе само у границама строго одређених области. Реченица „Велики брат те посматра”, којом почиње роман, постала је култна и користи се као синтагма у друштвеном животу.

тржиштима, природним ресурсима и основним полугама економског и политичког живота, која је, несумњиво, стално присутна и манифестује се у непрестаној прерасподели утицаја и моћи.

Због свега наведеног, глобализација би требало да буде схваћена као оквир у којем је потребно креирати националну економску политику, јер је другачији приступ контрапродуктиван. Свакој земљи мора бити омогућено да развија властито стваралаштво и сачува свој интегритет и идентитет, упркос процесу преузимања туђих институција и универзалних културних тековина. На темељу сопствених традиција, вредности и историјског искуства могу се пробудити националне снаге које ће изградити стабилно и јако друштво и тиме омогућити да до изражаја дођу сопствене предности и таленти, а пригушити своје мане и недостатке. Визија глобализованог света тражи отворен и плодан дијалог, заснован на пуном уважавању културне специфичности сваког народа и поштовању достојанства других, како би се кроз процес глобализације остварили позитивни међународни и национални потенцијали.

Литература

1. Бжежински Збигњев, *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица 1999.
2. Котлица Слободан, *Информационо технолошка парадигма и економски развој*, Институт економских наука, Београд 1996.
3. Хантингтон Самјуел, *Сукоб цивилизација*, ЦИД Подгорица и Романов Бања Лука 2000.
4. Vladimir V. Putin, "Mineral Natural Resources in the Strategy for Development of the Russian Economy", *Problems of Post Communism*, Vol. 53 No 1, January/February 2006, према Richard J. Anderson "Зависност Европе од руског природног гаса", "Војно дело" јесен 2010.
5. Servan-Schreiber Jean-Jacques, *Свјетски изазов*, Глобус, Загреб 1981.
6. Мићовић Војислав, *Глобализација и нови светски поредак*, ЧИГОЈА, Београд 2001.
7. <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2011/performers/companies/profits/#>
8. http://www.vizijadanas.com/svet/ruski_gasovodi.html.
9. http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2011/full_list/index.html.
10. http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2011/full_list/
11. <http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/world.html>.
12. <http://www.bp.com/extendedsectiongenericarticle.do?categoryId=9010453&contentId=7019612>.

ЗНАЧАЈ НЕОБНОВЉИВИХ ПРИРОДНИХ
РЕСУРСА ЗА НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ

Гаврило Д. Остојић*

Генералштаб Војске Србије, ВЗ „Мома Станојловић“

Необновљиви природни ресурси су незаобилазан и веома битан фактор друштвеног и економског развоја сваке земље. Данас се све чешће јављају као дефицитаран ресурс на глобалном нивоу. Потребе за овим ресурсима енормно брзо расту због антропо-гених фактора: пораста светске популације, увећаног обима привредних и индустријских активности, као и убрзаног раста светске економије. Имајући то у виду, намеће се као императив да је контрола над овим ресурсима један од основних циљева националне безбедности сваке земље. Током историје људског друштва количина и квалитет необновљивих природних ресурса на Земљи константно се смањивала, посебно од индустријске револуције, при чему је дошло до пораста тензија и напетости између држава. Тежња да се оствари доминација над овим ресурсима имала је за последицу увећан број сукоба и конфликтних ситуација које су се често решавале употребом силе.

У раду је наглашено стање необновљивих природних ресурса у свету – нафте, угља, природног гаса, нуклеарне енергије и минералних сировина и њихов значај за националну безбедност државе.

Кључне речи: *необновљиви природни ресурси, нафта, угаљ, природни гас, нуклеарна енергија, минералне сировине, национална безбедност*

Увод

Природне ресурсе називамо све оно што потиче од Земље – земљиште, биљни и животињски свет, вода, ваздух, руде, метали, нафта, гас, минерали и др. (Лакушић, 2006), односно они представљају сва природна богатства која се налазе на планети.

Користећи природне ресурсе и обликујући их према својим потребама, човек је кроз више хиљада година опстајао и развијао се као културно, социјално и духовно биће. Развој и напредак различитих технологија олакшао је савременом човеку живот, али је довео до бржег искоришћавања природе, односно бржег трошења њених ресурса. Људи су током развоја цивилизације мењали лице Земље, више него било која друга врста. Ове промене су веома брзе, поготово у последњих 100 година, када су научна и технолошка достигнућа знатно узнатредовала.

* Gavrilko.ostojic@vzmmost.vipvo.rs

Данас људска врста троши између једне трећине и једне половине свега онога што глобални екосистем створи. Све што купујемо, једемо или користимо у свакодневном животу представља природни ресурс или је настало од њега. Природни ресурси су свуда око нас; они представљају нашу свакодневицу, без које се не би могао замислити садашњи живот.

У стручној литератури постоји више подела природних ресурса, и то у зависности од: њиховог порекла (биотички и абиотички), њиховог развоја (потенцијални и стварни) и припадности (природни ресурси атмосфере, литосфере – Земљине коре, хидросфере и биосфере). Међутим, најприхватљивија подела је према трајању, тако да се деле на: необновљиве природне ресурсе (минералне сировине), сталне природне ресурсе (ветар, сунчево зрачење, плима, осека и таласи) и обновљиве природне ресурсе (биљни и животињски свет, земљиште).

По дефиницији, необновљиви природни ресурси су они који се на Земљи налазе у ограниченим количинама, при чему њихова налазишта имају ограничен „век употребе” (United Nations, 1997). Они се не могу обновити или је за њихово обнављање потребан дуг период (више стотина милиона година).

Значај и важност необновљивих природних ресурса човек је уочио још у најранијој историји људског друштва, при чему се поједини периоди развоја људске цивилизације карактеришу употребом одређених минералних сировина, тако да су поједине епохе по њима добиле име – камено доба, бакарно, бронзано и метално доба. Што је степен развоја био већи, то се употребљавало и више различитих сировина. Ране цивилизације углавном су користиле седам такозваних „античких метала” и то: злато, бакар, сребро, олово, калај, гвожђе и живу (Cramb, 2005). Свако ново откриће довело је до низа иновација и изума који се нису користили само у војне сврхе, већ су употребљивани у домаћинству, пољопривреди, медицини и свакодневном животу. Почетак индустријске револуције представља прекретницу у употреби ових природних ресурса, при чему долази до наглог раста производње и потрошње необновљивих природних ресурса. Убрзана потрошња има за последицу смањење резерви ових ресурса, чиме ће се повећати тензије, напетости и сукоби око доминације над њиховим преосталим количинама.

Данас, необновљиви природни ресурси једне државе одређују њено богатство и статус у светском економском систему, њену моћ и политички утицај. Што је нека држава богатија овим ресурсима, то су и њен утицај и моћ већи на глобалном нивоу. У току дуге историје човечанства свака држава је тежила да обезбеди оне територије које су богате одређеним природним ресурсима који су били важни за одређену епоху људског развоја. У почетку развоја цивилизације била је присутна превласт за плодним земљиштем, подручјима богатим са дивљачи и шумама. Од средњег века државе су тежиле да колонизују што веће новооткривене територије у Африци и Северној и Јужној Америци, како би се снабдевале златом, зачинама и другим сировинама. После прве и друге индустријске револуције почела је утрка за фосилним горивима и минералним сировинама која и данас траје. Моћ једне државе огледа се, пре свега, у природном богатству и контролом над подручјима богатим одређеним ресурсима.

Пошто су необновљиви природни ресурси неодвојиво везани за економски систем једне државе они су истовремено уско везани и за њену моћ и политички утицај на међународној сцени, а самим тим и за њену националну безбедност.

Национална безбедност, као делатност националне државе, штити и обезбеђује властити (национални) идентитет, опстанак нације и националне интересе. Гризолд даје своју дефиницију националне безбедности: „Националну безбедност најопштије одређујемо као безбедност политичког народа; њен садржај обухвата: безбедност националне територије (укључујући ваздушни простор и територијалне воде), заштиту живота људи и њиховог власништва, очување и одржање националне суверености и остваривање основних функција друштва (социјално-економске, друштвено-политичке, културне, еколошке, привредне и друге)” (Симић, 2002).

Данас постоје потешкоће у тежњи да се дефинише национални интерес, а он се огледа како у погледу њеног садржаја и концепта тако и у погледу његових субјеката. Једну од најприступачнијих дефиниција даје *Aron* који сматра да концепт националног интереса указује на неке дугорочне циљеве државе и подсећа грађане на то да су чланови једне трајније политичке заједнице (Симић, 2002). Односно национална безбедност представља „неодвојиво језгро националног интереса”. На основу овога се често поистовећује појам националног интереса са националном безбедношћу, при чему многи аутори истичу да „национална безбедност представља угаони камен концепта националног интереса” (Gholz & Daryl, 2010). Самим тим концепт националног интереса неопходан је у разматрању националне безбедности и безбедности опште.

Поједини региони у свету богати су необновљивим природним ресурсима, док их у другима има недовољно. Развој економије једне државе уско је повезан са обезбеђењем ових ресурса, чије се резерве у свету убрзано смањују. Питање контроле и обезбеђења ових ресурса чини један од основних националних интереса, односно обезбеђење довољне количине поменутог ресурса представља основ функционисања државе. Нарушавање овог концепта представља нарушавање националне безбедности.

Мира у свету неће бити док год се економије развијених земаља ослањају на ограничене ресурсе фосилних горива и минералних сировина. Страх од заустављања економије једнака је страху од глади и умирања и она ће превладати над осталим етичким питањима правде, љубави и мира међу народима. Грађани ће прећутно подржавати овакве политике својих земаља, јер их економије хране. Основни циљ националне безбедности јесте да обезбеде функционисање њихових економија које без наведених ресурса не могу да функционишу.

Циљ овога рада јесте да истакне утицај и значај необновљивих природних ресурса за националну безбедност. У првом делу рада биће разматрана улога фосилних горива – енергетских ресурса (нафте, угља и земљиног гаса) на националну безбедност, а затим улога нуклеарне енергије у националној безбедности са посебним освртом на утицај нуклеарних несрећа на креирање националне и међународне безбедности, поготово после несреће у Јапану. У другом делу рада разматраће се утицај минералних сировина – ретких метала на националну безбедност држава са посебним освртом на националну безбедност високоразвијених индустријских земаља у последњим деценијама, а нарочито после наглог економског развоја Индије и Кине.

Значај фосилних горива за националну безбедност

Фосилна горива – као енергетски извори, представљају необновљиве природне ресурсе, који су настали током дуге еволуције животних процеса на Земљи, у периоду карбона пре око 360–285 милиона година. Прва употреба појединих ресурса почела је пре око 5.000 до 6.000 година на територији Месопотамије и Египта, при чему су се углавном користили за осветљавање просторија и као медицинско средство. Почети употребе фосилних горива у Европи везани су за употребу угља у Енглеској у 12. веку, као основног средства за добијање енергије у домаћинству.

Интензивнија употреба наведених фосилних горива почиње у току индустријске револуције, односно од средине 17. века. Проналазак парне машине 1782. године и њена масовна употреба у разним гранама индустријске производње и транспорту имала је за последицу нагли пораст производње и употребе угља. Проналазак наизменичне струје и њена употреба у људском друштву довеле су до потражње за електричном енергијом, тако да се угаљ почео масовно употребљавати за њену производњу. Прекретницу у употреби нафте као фосилног горива догодила се проналаском мотора са унутрашњим сагоревањем. Уочи Првог светског рата, први лорд Адмиралитета Велике Британије – Винстон Черчил донео је историјску одлуку којом је угаљ, као покретачка енергија бродова британске морнарице, замењен нафтом. На овај начин је не само унапредио и побољшао своје ратне бродове у односу на немачку флоту, већ је снабдевање овим енергентом учинио несигурним, јер су се извори налазили на Далеком истоку (Yergin, 2006). Унапређење науке и примена нових техничко-технолошких достигнућа у наредном периоду, а нарочито после Другог светског рата, давао је све већи значај употреби нафте. На тај начин нафта је средином 50-их година преузела примат угљу.

Од историјске одлуке Черчила, утрка за обезбеђењем и коришћењем фосилних горива, а поготово нафте, постаје неодвојиво питање опстанка и развоја сваке државе, односно постаје једно од најзначајнијих питања функционисања економије, а самим тим и националних интереса (националне безбедности сваке државе) (Dahl, College, 2006).

Значај ових необновљивих природних ресурса уско је везан за остваривање националне безбедности свих држава, а поготово код најразвијенијих индустријских земаља које доминацијом над производњом и њиховим коришћењем задовољавају своје растуће економске потребе.

Развој људске цивилизације увек се базирао на потрошњи одређене врсте енергије. У последња три века највише су коришћена фосилна горива, за која се сматрало да су неисцрпна. Највећи потрошачи ових горива су најразвијеније земље света које имају једну четвртину светског становништва, а троше око 75% светске примарне енергије. Потребе за енергијом расту из дана у дан, тако да је у периоду од 1973. до 2008. године потрошња енергије порасла у просеку за око 100% (International Energy Agency, 2010).

Потрошња природних необновљивих ресурса и последице које се јављају због њихове потрошње имају кључну улогу не само у националној већ и у глобалној безбедности. Прекомерна и неравномерна потрошња фосилних горива доводи до климатских промена, урбанизације, сиромаштва, слабљења или пропадања држава,

као и појаве оружаних сукоба око преосталих оскудних ресурса. Способност савремених држава да се бране или да буду агресивне зависи, пре свега, од поузданих извора енергије. До почетка 20. века то је значило угаљ, а затим је то била нафта, земљин гас и нуклеарна енергија. Већина развијених земаља има значајне резерве енергената – фосилних горива за своју употребу, али оне нису довољне за дугорочну употребу, при чему је њихова производња скупа. Због тога је ове земље увозе. На овај начин оне обезбеђују своје националне интересе који су нераскидиво везани са националном безбедношћу, коју спроводе агресивном и репресивном спољном политиком према супарницима и земљама из којих врше увоз. Одржавање довољно поузданим, приступачним и одрживим залихама ових природних необновљивих ресурса захтеваће непрестану борбу и сталне тензије на глобалном нивоу између оних који су остварили своју доминацију и оних који треба да је остваре.

Земље које поседују ресурсе фосилних горива су током последњег века биле „нападане” од оних држава које га желе, било да га и саме имају или не. Највеће растуће економије на свету (САД, Велика Британија, Француска и др.) које се ослањају на ова фосилна горива подстичу преузимање територије других земаља (тихи или јавни рат) и/или економску и другу контролу над њима, а ради искоришћавања ограничених количина фосилних горива за своје потребе.

Мира у свету неће бити док год се економије развијених земаља ослањају на ограничене ресурсе фосилних горива. Страх од заустављања економије једнака је страху од глади и умирања и она ће превладати над осталим етичким питањима правде, љубави и мира међу народима. Грађани ће прећутно подржавати овакве политике својих земаља јер их економије хране.

Мање индустријски развијене земље у свету, поготово земље трећег света, које поседују ресурсе фосилних горива, убрзано ће их трошити како би се приближиле индустријски најразвијенијим земљама у свету. На овај начин стално је присутна политика надмоћи у међународним односима. Као крајњи исход смањења ресурса фосилних горива и повећане потрошње долази до пораста тензија на међународној сцени, јер ће све земље тежити да задрже стечена права коришћења и експлоатације ових ресурса ради одржавања своје економије (и националне безбедности).

Значај нафте за националну безбедност

Човек је почео да користи нафту пре 5.000 до 6.000 година. Стари Сумери, Асирци, Вавилонци и Египћани нафту су користили као лек за ране и као гориво за лампе. У Америци се нафта користила такође као лек и као средство којим су Индијанци премазивали кануе, како би били отпорни на воду. Током рата за независност нафта је коришћена као средство у лечењу промрзлина (Totten, 2004).

Од 18. века потражња за нафтом иде узлазним током. У почетку је коришћена као замена за китово уље које се користило у домаћинству за осветљење. Од када је Ervin L. Drejk, 1859. године измислио поступак за вађење – пумпање нафте из земље, почело је са њеном масовном производњом и употребом (Totten, 2004). Развој науке и научних достигнућа омогућио је да нафта као фосилно гориво сваки даном има све већу примену. Проналаском мотора са унутрашњим сагоревањем

нафта као гориво мења дрво и угљь и постаје основни енергент за транспортна средства. Њена растућа улога у људској цивилизацији почиње 50-их година прошлог века, када преузима примат угљь.

Као необновљиви природни ресурс нафта је нашла толико велику примену у свим порамма људског друштва да је успон економије сваке државе незамислив без њене примене. Од ње се добија гориво које користе превозна средства, угље за грејање објеката и производњу електричне енергије у електранама, мазива, асфалт, лекови, пластика и друго. Нафта као фосилно-енергетско гориво представља околницу развоја сваког друштва, тако да је постала стратешки ресурс, поготово за високоразвијене државе, које директно зависе од њеног увоза.

Резерве нафте су неравномерно распоређене на планети, тако да је поједини региони имају у изобиљу, док је у другим нема довољно. По подацима, највеће резерве овог горива сконцентрисане су у 7 региона у свету (Блиски исток – 66%, Централна Америка – 9%, Африка – 7 %, Северна Америка и Земље бившег СССР – 5%, Азија и Оцеанија – 4% и Северна Европа – 2%) у којима се налази око 98% свих залиха (Oil & Gas Journal, 2008), при чему се највеће резерве налазе у подручју Персијског залива¹ и то у Саудијској Арабији која има резерве од око 260 милијарди барела, што чини нешто више од 25% глобалних резерви.

Услед наглог развоја научних достигнућа и њене примене у људском друштву, нарочито после Другог светског рата, долази до наглог економског развоја у свету. Ове промене довеле су до повећања потрошње нафте, при чему је 1950. године преузела примат угљь и постаје најзначајније фосилно гориво. Убрзани развој друштва довео је до свакодневног пораста потрошње, тако да је у периоду 1950–1973. године расла приближно 6,9%/годишње. Према подацима (ОПЕС) дневна светска потрошња се повећала са 63 милиона барела у 1980. години на 85 милиона у 2006. години. У периоду 1994–2006. године потражња је расла за око 1,76% годишње, да би у периоду 2003–2004. била 3,4%. Пројектована потражња за овим ресурсом до 2030. године повећаће се за око 37% на 118 милиона барела дневно (Owen et. al, 2010). Највећи увозник нафте у свету је САД са 13,5 милиона барела дневно, што чини 63,5% њене укупне дневне потрошње у 2007. години, при чему ова зависност расте, тако да ће 2017. године износити око 68%, (Deutch & Schlesinger, 2006), а иза ње је Кина као растућа економија у успону.

Пошто је нафта стратешки ресурс за економије високоразвијених земаља, њено обезбеђење представља један од основних националних интереса ових држава, односно један од основних циљева националне безбедности је обезбеђење несметаног снабдевања овим ресурсом. Њена сигурност и доступност директно утиче на развој економије у држави. Страх од нафтних криза и недовољног снабдевања овим ресурсом је веома велики, поготово у западним државама (предвођеним САД, Јапан, Велика Британија, Немачка и последњих деценија Кина и Индија), јер се највеће резерве овог горива налазе у нестабилним и неразвијеним регионима у свету, у подручју Блиског истока (скоро 40% дневне производње нафте потиче из овог региона), Венецуеле, Либије и бивших република СССР-а (McCaskill, 2007).

¹ Од укупних резерви од 1300 милијарди барела (барел = 171,00 литара) нафте, на простору Персијског залива налази се сконцентрисано више од 2/3 свих резерви (ОПЕС, 2012).

Због недостатка овог ресурса на својој територији и страха од заустављања њихових економија, обезбеђење овога ресурса представља један од основних задатака националне безбедности. Највећи број сукоба и конфликта од 50-их година прошлог века настао је због нафте и тежњи да се оствари доминација над преосталим изворима овог ресурса. Односно, у тежњи да осигурају своју националну безбедност, развијене западне државе предвођене Сједињеним Државама настоје да, применом хегемоније, задрже контролу над изворима нафте. Најбољи пример је политика националне безбедности САД која улогом светског полицајца обезбеђује несметану експлоатацију и употребу нафтних извора у свету за потребе своје економије. Од 70-их година прошлог века у САД опада експлоатација и прерада нафте, тако да ова земља све више представља зависника од страних извора. У току нафтне кризе 1973. године Америка је увозила око 35% нафте, да би се у периоду од 1973. до 1996. године увоз повећао за око 40%, што чини укупно 46% увоза. Пошто захтеви за нафтом расту, а резерве се смањују, данас Америка увози преко 60% овога ресурса (US Energy Information Administration, 2009).

Потражња за нафтом, као најважнијим енергентом данашњице, подељена је између четири широке области: саобраћаја, становништва, комерцијалне и индустријске производње.

У погледу коришћења нафте и нафтних деривата, саобраћај је сектор који има највећу потрошњу, при чему потражња константно расте у последњим деценијама. Овај раст настаје, пре свега, због увећане употребе мотора са унутрашњим сагоревањем. Тако, на пример, само САД троши око 10% светске нафте за погон својих аутомобила, док цела Африка користи 3,4 % светске нафте за живот. Према прорачунима, преко 55% овог енергента троши се у овој области, тако да само у САД у току 2008. године на овај сектор одлази око 70% увезене нафте, од чега 94% троше аутомобили и камиони (Rosner, 2010).

Успон економија Индије и Кине последњих деценија, и све већа потражња за овим ресурсом у Јапану, има за последицу увећану потражњу и потрошњу нафте. На овај начин дошло је до промена досадашњих трендова у обезбеђењу и експлоатацији нафте за доминантно западно тржиште. Ради заштите својих националних интереса (националне безбедности) дошло је до промене у вођењу националне политике, а све у циљу обезбеђења овог ресурса. Између високоразвијених држава отпочела је нова рунда у утрци за обезбеђивањем контроле над овим ресурсом. Државе на азијском континенту користе „непријатељско расположење” дела извозница овог ресурса (Венецуела, Иран) према западним земљама и, ширећи своје утицаје, обезбеђују сигурност снабдевања за своје нације, чиме угрожавају виталне интересе, а самим тим и националну безбедност ових земаља.

Нафтне кризе које су задесиле свет 70-их година прошлог века довеле су до тога да су се пољугале економије многих земаља, поготово оних које зависе од нафте. Имајући у виду да се глобалне резерве нафте константно смањују, владе многих земаља почеле су да праве тзв. „стратешке резерве нафте”, а у сврху пружања економске и националне безбедности у току енергетске кризе. Према уговору из 2001. године 28 чланица Међународне агенције за енергију (International Energy Agency, 2010) морају имати резерве нафте које ће им обезбедити функционисање државе за време несташнице нафте у трајању од 90 дана. Стратешке резерве наф-

те разликују се од земље до земље. Највеће резерве има САД и то око 727 милиона барела. Кина као земља чија је економија у великој експанзији своје резерве повећала је на 684,340 милиона барела, Индија са 37,4 милиона барела има резерве за две недеље, а Европска унија, у складу са директивом 68/414/ЕЕЗ, има резерве за 90 дана (International Energy Agency, 2010).

Значај угља за националну безбедност

Прва употреба угља као необновљивог природног ресурса везана је за простор Кине још пре 3.000 година. У Европи је овај енергетски ресурс почео да се користи почетком 12. века у Енглеској, при чему се користио као гориво за загревање објеката у домаћинству, односно као замена дефицитарном дрвету. Масовнија примена и употреба угља у људском друштву почиње у току периода индустријализације и то у металургији при преради руда метала, а касније проналаском парне машине у транспорту и саобраћају. Нагли економски раст у свету после Првог светског рата и потребе за све већом енергијом довеле су до све веће употребе угља, нарочито у сектору производње електричне енергије.

Једна од основних улога националне безбедности јесте обезбеђење несметаног функционисања државе и обезбеђење успона националне економије. А пошто је основни покретач сваке економије електрична енергија, многе државе су на почетку прошлог века покренуле масовну производњу и употребу угља у производњи струје. На овај начин смањиле су зависност од увоза и од евентуалних притисака и уцена са стране, при чему су осигурале енергетску безбедност као део националне безбедности.

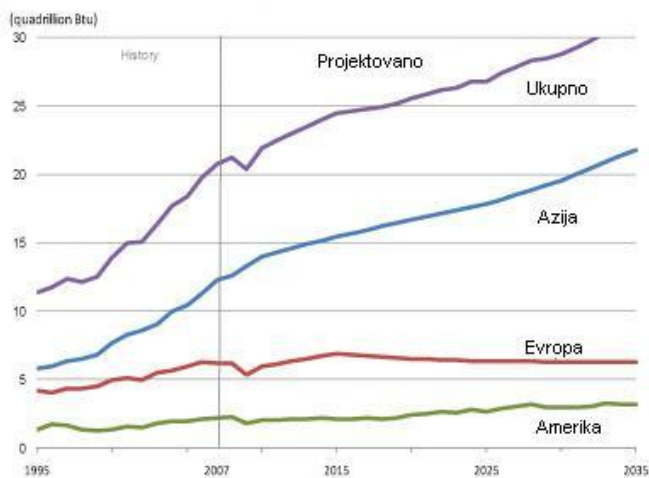


График 1 – Потрошња угља у свету по регионима у периоду 1995–2035. године.
(Извор: International Energy Outlook 2010)

Резерве угља су неравномерно распоређене на Земљи. Око 82% свих светских резерви је концентрисано у 5 региона и то: САД – 29%, Русија – 19%, Кина – 14%, Аустралија/Нови Зеланд 9% и део Европе и Азије – 10% (International energy agency, 2010), док се остале резерве налазе у мањим концентрацијама распоређеним на осталим деловима планете. Данас се укупне резерве угља у свету процењују на око 861 милијарду тона и по садашњој стопи потрошње трајаће око 120 година (World Energy Council, 2010).

Као што је речено, током индустријске револуције у периоду од 1775. до 1950. године угаљ је представљао најзначајније фосилно гориво које је коришћено у индустријској производњи, транспорту и домаћинству. Са појавом аутомобила, авиона и ширењем употребе електричне енергије, од средине 20. века, нафта постаје доминантно гориво и преузима примат угљу.

Од индустријске револуције производња и потрошња угља расте. У току 1965. године удео угља у потрошњи енергије износио је 39%, да би у 2008. години опао на 27%. Овај пад настао је због експанзије у употреби нафте, природног гаса, нуклеарне енергије, а нарочито енергије добијене из обновљивих извора (вода, ветар, сунце, биомаса, термална енергије).

У складу са предвиђањима које је дала International energy agency, у периоду до 2035. године потрошња угља ће се повећати за око 56% и то са 6,7 милијарди тона у 2007. години на 10,53 милијарди тона у току 2035. године (график 1). Као што се види из графика, стопа раста потрошње је неравномерна и креће се од 1,1% у периоду од 2007. до 2020. година и до 2% годишње у периоду од 2020. до 2035. године. Потрошња угља у Европи и Америци има најмању стопу раста због све већих захтева за заштитом животне средине и употребом обновљивих извора енергије. Са друге стране, снажан економски раст у појединим државама у Азији предвођене Кином (економски раст од 5,8 % годишње) и Индијом (просечан раст од око 5 % годишње) и све веће потребе у производњи електричне енергије и тешке индустрије у наредном периоду довешће до увећане потрошње угља у овом региону (потрошња угља у Кини ће до 2035. године расти стопом од 3,5%). Такође, све веће потребе за енергијом јављају се у Африци – у земљама трећег света, које због надостатка других енергената све већом употребом угља решавају свој проблем (International Energy Outlook 2010).

У току 2007. године угаљ чини 27% светске потрошње енергије, при чему се 64% користи за директну производњу електричне енергије, 33% се користи у индустријској потрошњи, а преостали део од око 3% користи се у комерцијалним областима. До 2035. године угаљ ће се у укупном делу потрошње енергије повећати на 28%. У сектору производње електричне енергије његов удео ће пасти на 40% у 2020. години да би се повећао на 43% у 2035. години (International energy agency, 2010).

Највећи извозници овог необновљивог ресурса су државе у којима се налазе највеће резерве и то: Аустралија, Русија и Индонезија које покривају више од 60% извоза, док су највећи увозници углавном високоразвијене државе које зависе од ове сировине као што су Јапан, Кина и Јужна Кореја који увозе око 43% светског увоза (US Energy information administration, 2008).

Значај природног гаса за националну безбедност

Природни или земљин гас је гасовито фосилно гориво чији је главни састојак метан. Јавља се самостално (као суви земни гас) или заједно са нафтом (влажни природни гас).

Прва открића природног гаса догодила су се на тлу данашњег Ирана, у периоду између 6.000 и 2.000 година п.н.е. Многи писци тог времена у својим делима говоре о „вечитој ватри“ која избија из земље.

Резерве природног гаса, као и осталих фосилних горива, неравномерно су распоређене на планети. Највеће резерве налазе се на простору бившег Совјетског Савеза (38% светских резерви) и Блиског истока (35%), што чини 73% укупних глобалних резерви (график 2). Према проценама из 2010. године укупне светске резерве овог фосилног горива процењују се на 190.000 милијарди кубних метара (World Energy Council, 2010), али напредовањем науке свакодневно се откривају нова налазишта. Имајући у виду садашњи ниво потрошње овог енергетског ресурса, процењује се да ће светске резерве трајати у наредних 60 до 70 година према данашњој стопи потрошње.

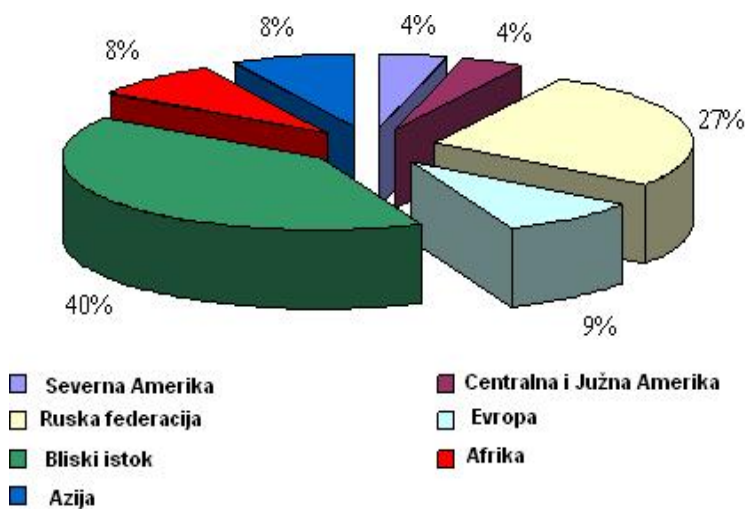


График 2 – Распоред светских резерви природног гаса (2004)

(Извор: www.unctad.org)

Масовно коришћење и употреба земљиног – природног гаса почиње у прошлом веку. Развојем науке и техничких достигнућа ово фосилно гориво добија све већи значај. Данас су његови највећи произвођачи: САД са 22,9% и Руска Федерација са 22,5% светске производње. Највећи потрошачи овог ресурса су САД (27,2%), Руска Федерација (15,7%) и Европа (19,1%) што чини више од 60% светске потрошње овог енергента (Mokhatab, et al. 2006).

Производња и потрошња природног гаса има најбржи раст од свих фосилних горива, тако да ће стопа раста бити око 2,8% годишње, при чему ће до 2025. године до-

стићи вредност од 1,276 милијарди метара кубних. На тај начин ће удео енергије од гаса порастати са 23 на 28% (Abdulkarim, 2000). Због својих економских предности, природни гас је све атрактивнији извор енергије у многим државама. Јачање улоге заштите животне средине и поштујући Кјото протокол о смањењу емисије CO₂ ово фосилно гориво има све већу примену у економијама многих држава. Последњих година потражња за природним гасом је све већа у земљама које нису чланице OECD-а, поготово за растуће потребе економија Индије и Кине (US Energy Information Administration, 2010). Највеће количине гаса користе се у индустријској производњи – 30%, затим у производњи електричне енергије око 26% и 21 % у домаћинству.

Од 2005. године долази до вишеструког повећања цене гаса на светском тржишту, у просеку 4,4 % годишње, тако да енергетска безбедност постаје питање од све већег значаја за националну безбедност, поготово оних земаља које зависе од увоза овог енергента.

Економије већине земаља Европске уније зависе од увоза овог фосилног горива, тако да данас на овај начин обезбеђују око 50% својих потреба. Девет чланица Уније од тридесет три, увозом обезбеђују више од 95% својих потреба, а само 5 држава има могућност да производњом задовољи своје потребе. Током времена ова зависност ће се постепено повећавати, при чему ће до 2030. године износити око 70%. Кључни снабдевач природног гаса за земље Европске уније је Руска Федерација из које се обезбеђује преко 25% овог енергента. Највећи увозници су Немачка (32%) и Пољска која увози две трећине својих потреба (Commission Staff Working Document, 2008).

Доласком Путина на чело државе у току 1991. године, дошло је до успона Русије на глобалном нивоу. Стављајући контролу фосилних горива у руке државе Путин је обезбедио Русији не само раст економске већ и политичке моћи. На тај начин фосилна горива, а поготово природни гас, постали су средство за остваривање националних интереса, односно средство спровођења националне безбедности Русије на глобалном нивоу.

Русија је веома брзо постала главни извозник природног гаса не само у Евроазији већ и у свету. Планирањем изградње гасовода до Европе и Азије – Кине и Индије, Русија је максимално искористила своје економске и политичке потенцијале. На овај начин обезбедиће зависност европских држава од овога енергента. Такође, тако ће Кина донекле решити проблем зависности од ирачке нафте и опасности да у економском рату са Америком остане одсечена од главног снабдевача нафте (Stern, 2009).

Колики је значај природног гаса за Европу најбоље осликавају неспоразуми који су настали на релацији Москва – Кијев протеклих година око цене гаса. Ови неспоразуми показали су рањивост европске економије и њену зависност од руског гаса. Обуставом испоруке гаса Украјини, преко које иду гасоводи за земље EU², доведена је у питање економија и индустријска производња у њеним чланицама (Немачка, Италија, Аустрија...). Европски и амерички званичници су оценили да Русија на овај начин користи своју доминантну позицију политичке моћи у решавању одређених питања. На ове нападе Русија одговара да штити своје националне интересе, а самим тим и националну безбедност своје државе.

² Преко 90% извоза руског гаса иде преко територије Украјине (Stern, 2002).

Значај нуклеарне енергије за националну безбедност

Почетком 20. века дошло је до открића првих радиоактивних елемената – радијума и полонијума. Новооткривени елементи представљали су извор огромне количине енергије, која је настала цепањем атома, а чија је особина касније искоришћена и нашла примену у многим сферама људског живота (медицина, пољопривреда, наоружање...).

Истражујући и проучавајући радиоактивне елементе, човек је применом научних и техничких достигнућа, ову енергију прво користио у војне сврхе, а од средине прошлог века почела је њена хумана употреба, пре свега у производњи електричне енергије.

Први комерцијални нуклеарни реактор почео је са радом 1954. године³. Од тада па до данас изграђено је више од 450 нуклеарних електрана у више од 31 земље широм света (IAEA, 2013).

Одрживи раст индустрије и економије не може се замислити без обезбеђења сигурног приступа електричној енергији. Начин на који се данас производи и користи енергија није одржив због тога што су фосилна горива ограничен ресурс који се убрзано троши, а залихе се константно смањују, при чему су, према проценама, обезбеђене до краја овога века. Енергија ветра, соларна енергија и друге нису довољно заступљене да би надоместиле свакодневни пораст потражње за њом, а такође зависе од променљивих фактора – сунца, ветра и сл. То их чини неподобним за константно добијање електричне енергије. Према подацима International energy agency (IEA) данас преко две милијарде људи нема приступ електричној енергији, а потражња за њом је свакодневно у порасту. Од 1980. до 2007. године укупна светска потражња за примарном енергијом порасла је за 66%, а према пројекцији раст потражње ће се у периоду до 2030. године повећати за 76% (у просеку 2,5% годишње, од 16,429 TWh на 28,930 TWh). Повећање потражње биће најизразитије у Азији, у просеку за 4,7% годишње до 2030. године. Преко 70% наведеног повећања за потражњом електричне енергије је у земљама у развоју предвођене најмногљуднијим државама Кином и Индијом (International atomic energy agency, 2009).

Имајући у виду изнете чињенице, уранијум и остали радиоактивни елементи су дар природе које човек треба да искористи на најбољи могући начин, а то је изградња нуклеарних електрана. Нуклеарна енергија има потенцијал да за кратко време обезбеди део будуће потражње, уз истовремено смањење тензија и конфликта који владају на тржишту фосилних горива. У оквиру спровођења стратегије националне безбедности, многе високоразвијене државе у свету су се од средине 50-их година прошлог века окренуле употреби нуклеарне енергије за добијање електричне енергије. Спровођењем овакве националне политике оне су смањиле своју зависност од увоза фосилних горива на дужи период и ојачале безбедно снабдевање енергијом своје растуће економије.

Овакав тренд националне безбедности убрзо се проширио на већи број развијених држава, при чему је дошло до изградње већег броја нуклеарних електрана, што се и види на графику 3. До децембра 2009. године у свету је радило 436 нуклеарних реактора у 31 земљи, који су обезбеђивали око 6,3% светске енергије и око 15% светске електричне енергије (у Европској унији тај удео износи 38%). Највећи број ових електрана

³ 26. јуна 1954. године у бившем СССР-у, у граду Обнинску у близу Москве, , почела је са радом прва нуклеарна електрана за производњу електричне енергије (IAEA, 2004)

налази се у САД, Јапану и Француској (International Energy Agency, 2010). Међутим, нуклеарна катастрофа у Фукушими у Јапану, 2011. године, довела је до опадања коришћења ове енергије за производњу електричне енергије у свету за 4,3%, при чему је највећи пад забележен у Њемачкој (-44,3%) и Јапану (-23,2%) (Statistical review, 2012).

Нуклеарни капацитети убрзано су расли 70-их и 80-их година прошлог века, поготово код оних земаља које су тежиле да смање зависност од фосилних горива, нарочито после нафтне кризе 1972. и 1973. године.

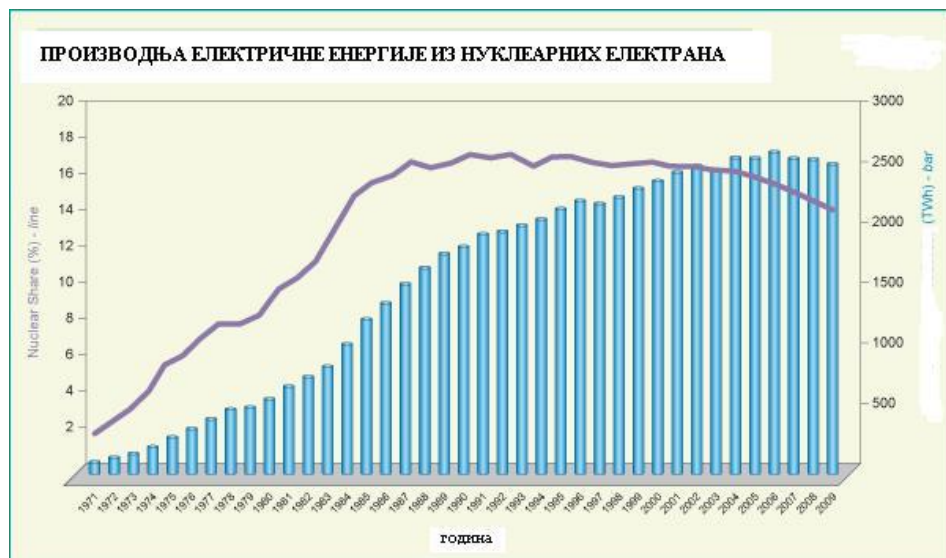


График 3 – Производња електричне енергије из нуклеарних електрана у периоду 1971–2009. године (Извор: www.world-nuclear.org)

Данас се из нуклеарних реактора, инсталисане снаге око 370 GW, производи више електричне енергије него из свих комбинованих извора у 1960. години. Од 60–их инсталирани капацитети расту, тако да 70-их година износе 100 GW, а у касним 80-им 300 GW. Почетком 90-их успорава се изградња нових нуклеарних електрана, тако да је у 2006. године укупна инсталисана снага реактора у свету 366 GW (International Energy Agency, 2010). Овако слаб раст капацитета је последица затварања дела нуклеарних електрана из безбедносних разлога, а нарочито после нуклеарних акцидентата који су се десили – први на острву Три миље (The Three Mile Island) у Пенсилванији у САД, 28. 3. 1979. године, и други у Чернобилу СССР (данашња Украјина) 26. априла 1986. године (UNICEF, 2002).

Последице несреће у Чернобилу уздрмале су спровођење стратегије националне безбедности многих држава. Под притиском јавности спречен је развој нуклеарног програма у Ирској, Пољској, Аустрији, Шведској и Италији. У другим високоразвијеним државама јавила су се негодовања око коришћења овог извора енергије, али је

спровођење политике националне безбедности и страха од заустављања економије превагнуло, поготово у Њемачкој, Француској, Кореју, Кини, Индији и Јапану.

У периоду од 1990. до 2006. године дошло је до повећања капацитета нуклеарних електрана за приближно 44 GW или 13,5%. Тренутно у свету је у изградњи 55 нових реактора и то највише у Азији – 45, 8 у Европи и по једна у Северној и Јужној Америци (International Atomic Energy Agency, 2010).

Удео у производњи струје из нуклеарних реактора у земљама које их поседују креће се од 2% до преко 75%. Шеснаест држава једну четвртину електричне енергије обезбеђује из нуклеарних реактора. Француска на овај начин обезбеђује око 75% своје енергије. Бугарска, Белгија, Чешка Република, Мађарска, Словачка, Јужна Кореја, Шведска, Швајцарска, Словенија и Украјина добијају око једне трећине струје. Јапан, Немачка и Финска обезбеђују око 25%, а САД око 20%. На графику 4 приказан је удео производње електричне енергије у енергетском систему држава које их имају.

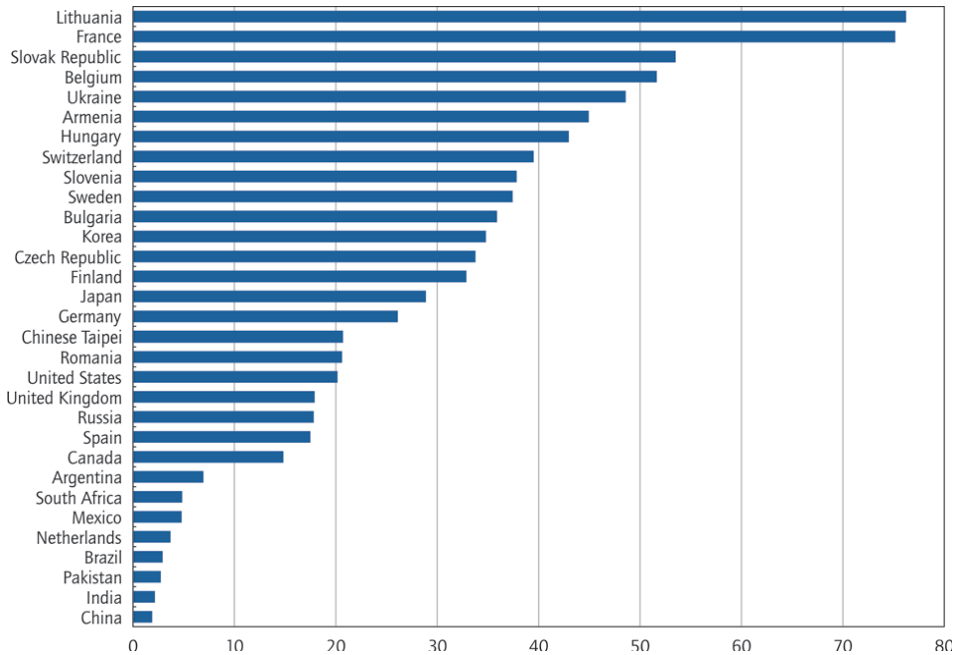


График 4 – Удео нуклеарне енергије у укупној производњи електричне енергије

(Извор: International Atomic Energy Agency, 2007)

Међународна агенција за атомску енергију (International Atomic Energy Agency) у свом годишњем извештају „Energy, Electricity and Nuclear Power Estimates for the Period up to 2050”, објављеном у септембру 2010. године, изнела је процене раста нуклеарних капацитета за период до 2050. године. У овом извештају наводе да ће се капацитет нуклеарних реактора у свету до 2030. године повећати са садашњих 376

GW на 546 GW у 2030. Према истој процени, капацитет до 2050. године био би између 590 и 1415 GW. Овакав велики раст образлажу чињеницом да ће неминовно доћи до пораста цене угља и гаса на светском тржишту. Сличне податке даје и Међународна агенција за енергетику у свом документу (World Energy Investment Outlook 2008) из октобра 2008. године. У току јуна 2010. године IEA (International Energy Agency) предочила је дорађени сценарио „Technology Roadmap, Nuclear Energy, OECD/IEA and OECD/NEA” према којем се у току 2050. године очекује пораст нуклеарних капацитета до 1200 GW, из којег се обезбеђује 24% електричне енергије у свету. Према том сценарију смањила би се емисија CO₂ за 50%, а животни век нуклеарних електрана повећао би се на 60 година. Овим сценаријумом предвиђено је да се годишње изгради 20 нових нуклеарних јединица. Највећи раст броја нуклеарних јединица имаће Кина (повећање за 27%) и Индија (повећање од 11%), а највеће смањење биће у Северној Америци и Пацифику, где ће удео у глобалном нуклеарном капацитету пасти са садашњих 80% на мање од 50% (International Energy Agency, 2010).

Многе државе у свету су ради спровођења своје националне политике изразиле жеље да користе нуклеарну енергију. На тај начин смањиле би своју зависност од увоза енергије и обезбедиле нормално функционисање државе у годинама када ће фосилна горива бити све мање доступна људима. На тај би начин обезбедиле спровођење својих националних интереса. После нуклеарне катастрофе која се догодила у месецу марту ове године, после земљотреса у Јапану у нуклеарној централи Фукушима, дошло је до преиспитивања у вођењу националне политике многих држава, а поготово оних у развоју које су планирале да у догледно време почну са применом ове енергије. Несрећа у Јапану поставила је на глобалној сцени ново питање спровођења међународне безбедности у условима нуклеарних катастрофа. Наиме, последице ових катастрофа не представљају само опасност по националну безбедност државе, већ због природе нуклеарне енергије и опасност за одређени регион, односно читав свет.

После нуклеарне катастрофе у Јапану многе државе почеле су да преиспитују развој својих нуклеарних програма. Такође, оне државе које поседују нуклеарне реакторе размотриле су безбедност својих нуклеарних постројења и довеле у питање брзину и обим спровођења свог нуклеарног проширења. Земље као што су Аустралија, Аустрија, Данска, Грчка, Ирска, Летонија, Луксембург, Лихтенштајн, Португалија, Израел, Малезија, Нови Зеланд и Норвешка су још одлучније у противљењу примене нуклеарне енергије у производњи струје у њиховој држави. По подацима Међународне агенције за енергетику, последице Фукушима утицаће да се преполови планиран раст нуклеарних капацитета до 2035. године (The Economist, 2011).

На основу извршених опширних испитивања безбедности нуклеарних постројења, а на основу искустава из Јапана, због тога што се налазе у сеизмичким нестабилним теренима и у близини државних граница, у наредном периоду доћи ће до затварања око 30 нуклеарних електрана.

После катастрофе у Јапану, амерички председник Обама наредио је преиспитивање безбедности нуклеарних постројења у својој држави. Такође, без обзира на последице у Јапану, Обама је дао јавну подршку развоју нових објеката који користе нуклеарну енергију (Lichtblau, 2011). Председник Венецуеле Уго Чавез најавио је замрзавање свих нуклеарних пројеката у својој држави, као и изградњу нуклеарне електране чији је уговор о изградњи потписан са Русијом (Rodriguez,

2011). Кина као држава у којој је велика потражња за енергијом, после катастрофе у нуклеарној централи Фукујаме, изјавила је да је забринута због акцидента у Јапану, али да неће утицати на планирани нуклеарни развој. Међутим, кинеска влада је ревидирала своје будуће планове, а резултат је смањење у производним капацитетима за око 10 GW до 2020. године. Северна Кореја показала је забринутост за последице у Јапану, али није одустала од својих будућих планова. Влада у Пакистану је наложила да се испита безбедност нуклеарних постројења, при чему последице у Јапану на њу нису оставиле траг (Associated Press of Pakistan, 2011). Тајван је наредио суспензију свих својих планова о проширењу нуклеарних капацитета док се не заврши безбедносна провера електрана (Yu-Hua, 2011). Последице у Јапану нису пољуљале став Турске, тако да је она потврдила свој став око изградње своје прве нуклеарке. Савет Европске уније најавио је извршење тестирања све 143 нуклеарке на својој територији и то на рањивост од сеизмичких догађаја, поплава или вештачких катастрофа (Harvey and Macalister, 2011). Држава која је најдаље отишла по питањима односа према нуклеарном програму је једна од најразвијенијих држава у свету – Немачка. Под утицајем догађаја из Јапана, влада ове државе донела је одлуку о престанку употребе нуклеарне енергије до 2022. године (Der Spiegel, 2011). По налогу владе привремено ће се затворити 7 реактора од укупно 17 који раде у овој држави (Hurriyet Daily News and Economic, 2011). Са друге стране, многи политичари постављају питање на који начин ће Немачка задовољити своје потребе за енергијом када ове нуклеарке не буду радиле – да ли ће се ослањати на угљ или руски гас и да ли ће поштовати Кјото протокол о смањењу CO₂. У Италији, која је ревидирала своју одлуку из 1987. године, донесен је мораторијум на изградњу нуклеарних капацитета у трајању од једне године (World Nuclear News, 2011). Став Холандије је да ће преиспитати све захтеве за изградњу нових капацитета до 2015. године, а да тренутни послови око изградње нуклеарки неће стати. (Trouw, 2011). Русија неће одустати од нових пројеката у овој области (Korsunskaya, 2011). У Швајцарској су замрзнуте све процедуре око изградње нових нуклеарки за три године. Са друге стране, Француска у којој се преко 80% енергије добија применом нуклеарног горива, не жели да мења своју политику, јер би је то довело у зависност од других држава, а била би јој потребна огромна средства да се пребаци на други вид обезбеђења енергије. Слично стање је и у Индији где се потреба за енергијом не може задовољити без употребе нуклеарних реактора.

Значај минералних сировина за националну безбедност

Минералне сировине су од суштинског значаја за ефикасно функционисање економије сваке државе. Док је значај нафте, угља и природног гаса веома наглашен, суштинска улога неенергетских – минералних сировина, као што су метали, није имала једнаку пажњу.

Минералне сировине су неопходни чиниоци за читав спектар производа индустрије. Силицијум се користи у производњи посуђа и накита, затим као важна компонента у пречишћавању отпадних вода. Бакар и алуминијум користе се за произ-

водњу енергетских каблова, а цинк штити челик од корозије. Без антимона, кобалта, литијума, тантала, волфрама и молибдена не би било телевизора, компјутера, аутомобила и многих других уређаја који су незамењиви у свакодневном животу човека. Без минералних сировина данас не би функционисао ниједан сегмент индустрије. Приступ и обезбеђење довољних количина минералних сировина данас је од пресудног значаја за функционисање сваке земље. Уколико би дошло до прекида у ланцу снабдевања овим сировинама, то би имало несагледиве последице по економију сваке земље, односно била би нарушена њена национална безбедност.

Значај и важност минералних сировина човек је учио још у најранијој историји људског друштва. Поједини периоди развоја људске цивилизације карактерише употреба одређених минералних сировина, тако да су поједине епохе по њима добиле име – камено доба, бакарни, бронзано и метално доба. Што је степен развоја био већи, то се употребљавало више различитих сировина. Ране цивилизације углавном су користиле седам такозваних „античких метала“: злато, бакар, сребро, олово, калај, гвожђе и живу. Свако ново откриће довело је до низа иновација и изума који се нису користили само у војне сврхе, већ су употребљивани у пољопривреди, медицини и свакодневном животу. Знатно касније, током средњег века, откривени су арсен, антимон, цинк, бизмут и платинасти метали. До 18. века било је познато 24 метала и металоида. Остале познате минералне сировине откривене су у последња два века.

Производња и употреба минералних сировина била је релативно константна до 18. века. Почетком индустријализације долази до повећане употребе минералних сировина, да би њихова рекордна производња почела после Другог светског рата.

Минералне сировине су неравномерно распоређене у свету, тако да их поједине државе имају више од других. Имајући у виду велики темпо производње и употребе минералних сировина, поставља се питање да ли ће човечанство остати без ових ресурса. Забринутост у вези са сигурним снабдевањем минералним сировинама одавно постоји у високоиндустријализованим земљама, чије индустрије зависе од увоза ових сировина. Убрзан успон економија Кине и Индије изазвао је додатну забринутост развијених земаља, јер је дошло до повећане потражње за минералним сировинама на светском тржишту. Посебна забринутост везана је за групу ретких минерала без којих би била немогућа производња у појединим гранама индустрије (аутомобилској, авио, електронској и енергетском сектору), чије нефункционисање би довело до великих економских потреса у земљи, чиме би био нарушен економски раст, а самим тим и национални интереси који су нераскидиво везани за националну безбедност. Ретки метали, због својих изванредних физичко-хемијских особина, представљају метале високе технологије, који се данас све више користе у технолошки софистицираним производима. Колики је значај ових сировина говори и чињеница да је 1980. године за производњу компјутерских чипова коришћено више од 10 минерала, док се данас употребљава више од 40 (Ragnarsdóttir, 2008).

Велика потражња и повећање цена на светском тржишту ретких минералних сировина настали су због индустријског успона Индије, а поготово Кине. Током протекле две деценије потражња за минералним сировинама у Кини је више него дуплирана. У току 1997. године Кина је трошила око 10% светске производње гвожђа и цинка. Десет година касније, потрошња гвожђа је порасла на 45%, а цинка на око

40%. Јачање Кинеске индустрије и све веће потребе за минералним сировинама одразиле су се на глобално тржиште, поготово ретких минералних сировина. У последњих неколико година Кина је почела да ограничава извоз ретких минерала, због задовољења својих растућих потреба и тежње да обезбеди водећу позицију у технолошком напретку. Тиме је изазвала додатну забринутост високоразвијених земаља, чије привреде зависе од ових сировина. У графику 5 приказана је потрошња метала у водећих 5 нација у свету.

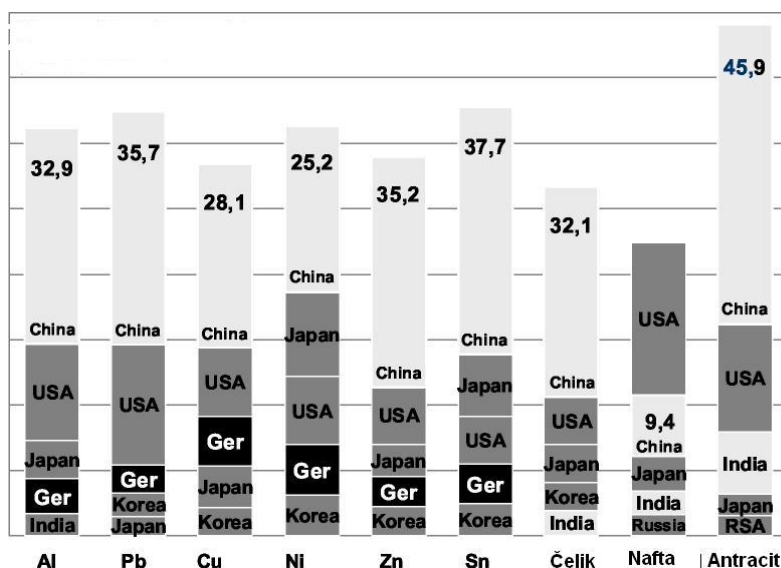


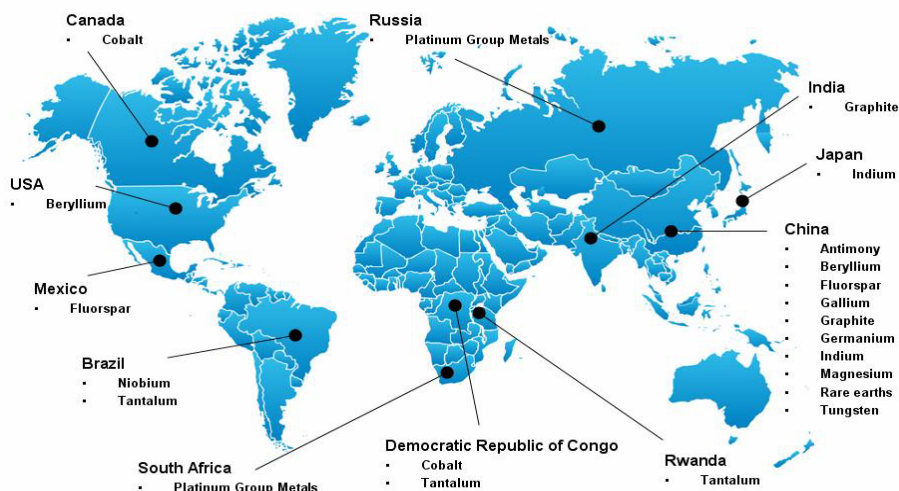
График 5 – Потрошња метала у 5 најразвијенијих нација у свету у 2008. години (Sievers, Buchholz & Huy, 2010)

Из наведеног графика види се да кинеска економија има највећу потрошњу необновљивих природних ресурса од свих најразвијенијих држава у свету, што одражава њен велики економски успон.

Имајући у виду овакво стање на светском тржишту минералних сировина, многе државе су предузеле хитне мере, како си обезбедиле несметано функционисање својих привреда у случају кризе, поготово везано за обезбеђивање ретким минералним сировинама и то оних стратешких.

Стратешке минералне сировине, по најопштијој дефиницији (Jackson, 1988), је су „потребни минерали за снабдевање војске, индустрије и основне цивилне потребе земље за време ванредног стања, за које не постоји адекватна замена и које држава нема у довољним количинама.”

Стратешке сировине су неравномерно распоређене на Земљи и углавном су концентрисане у одређеним областима. На слици 1 приказан је распоред стратешких минералних сировина у свету.



Слика 1 – Распоред стратешких минерала у свету

(Извор: www.europa.eu)

Као што се види са слике 1, највећа концентрација ретких – стратешких минерала налази се на простору НР Кине.⁴ Према прорачунима, у овој држави налази се сконцентрисано око 37% светских резерви ретких метала, при чему из ње на светско тржиште долази око 97% глобалне понуде (Haxel et al., 2006). Због све веће потражње за овим сировинама у наредном периоду се очекују проблеми у снабдевању, јер потражња далеко надмашује понуду од 40.000 тона годишње (Steve, 2006). Због задовољења својих растућих потреба, Кина је у току 2009. године најавила смањење квота извоза ових сировина, на око 35.000 тона у периоду 2010–2015 године (Geman, 2010). Међутим, на крају 2010. године Кина је најавила да ће у првој декади 2011. године извести 14.4467 тона, што је 35% мање него у истом периоду претходне године. На овај начин дошло је до кризе на глобалном нивоу изазваном несташицом ових минералних сировина. Већина високоразвијених држава је изјавила да овим потезом Кина гомила ове ретке минерале за своје потребе, при чему подрива њихову економију, односно њихове националне интересе.

Из страха да не остану без стратегијских сировина за своју индустрију, многе високоразвијене државе, предвођене Америком, започеле су утрку у обезбеђивању алтернативних извора у Аустралији, Канади, Бразилу и Јужној Америци. Део држава покренуо је производњу у својим напуштеним рудницама како би надокнадиле своје потребе.

Због све веће кризе у снабдевању наведеним сировинама, поготово последњих деценија, многе државе су извршиле анализу светског тржишта ретким металима, при чему су, у зависности од значаја, дефинисале посебне групе ових минерала.

⁴ Количина ретких – стратешких минерала у Земљиној кори у односу на друге руде није мала, али због тога што се у природи налазе у малим концентрацијама, њихова експлоатација је исплатива само у појединим регионима где им је концентрација већа (Кина, Русија, САД, Јужна Африка и др.).

На основу урађене студије (рађена 18 месеци), Европска унија је у свом извештају „Report lists 14 critical mineral raw materials ” из 2010. године анализирала 41 минерал и метал, при чему је дефинисала 14 „критичних” сировина: антимон, берилијум, кобалт, графит, галијум, германијум, флуор, индијум, магнезијум, ниобијум, ПГМ, ретке метале, тантал и волфрам (EU, 2010). Овде је важно напоменути да листа важних ретких стратешких метала са малим резервама обухвата више од 12 метала. У групу ПГМ – платинаста група метала, спадају: платина, иридијум, осмијум, паладијум, родијум и рутенијум. У група ретких матала спада, поред 15 лантаноида⁵, и итријум и скандијум. Листа критичних сировина ажурира се сваких 5 година, при чему је на графику 6 дат преглед последњег ажурирања.

За разлику од Европске уније, Национална академија САД је, крајем 2007. године, објавила више студија по питању критичних минералних сировина, од којих су најважније „Managing Materials for a Twenty-first Century Military” и „Minerals, critical minerals and the US Economy” (The National Academies, 2007). Овде треба напоменути да је 1939. године Влада САД формирала резерве „критичних стратешких материјала за националне сврхе”.

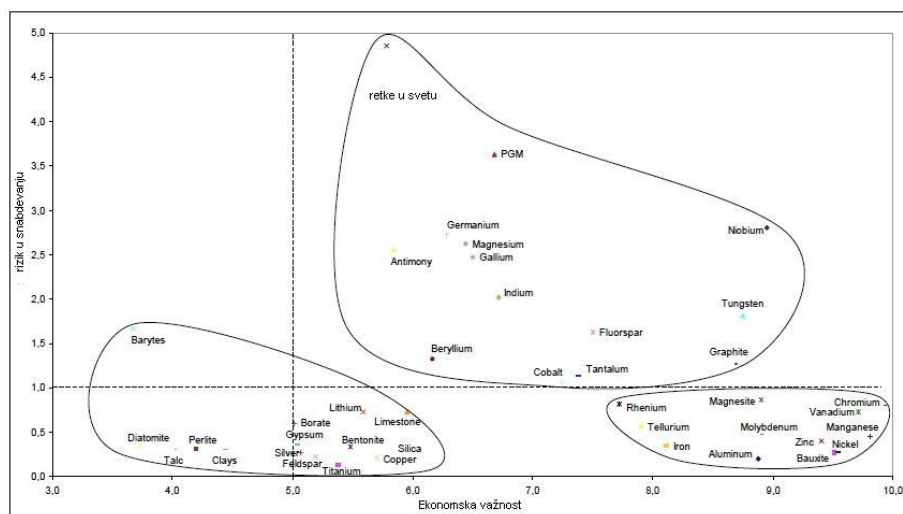


График 6 – Критичне минералне сировине у ЕУ

(Извор: www.cemg.co)

У студији „Managing Materials for a Twenty-first Century Military” (The National Academies, 2007) детаљно је анализиран ефикасан рад националне одбране у зависности од залиха појединих минералних ресурса. У складу са овим извештајем, а

⁵ Lantan, Cerijum, Neodijum, Prazeodijum, Prometijum, Samariјum, Europijum, Gadolinijum, Terbijum, Disprozijum, Holmijum, Erbijum, Tulijum, Iтерbijum i Lutecijum (Housecroft, Sharpe, 2008)

на предлог US Department of Defence, Центар залиха за националну одбрану⁶ је у августу 2008. године објавио листу од 13 минералних сировина⁷ којима се обуставља или ограничава продаја, а који су важни за потребе одбране (за 6 минералних сировина чије су резерве мале обустављена је продаја). У допуњеном извештају из 2009. године који је достављен Конгресу, предлаже се нови приступ у складиштењу, који се огледа у стварању складишта – Програм стратешке материјалне сигурности (Strategic Materials Security Program).

У студији „Minerals, critical minerals and the US Economy” (The Nacional Academies, 2007) детаљно је анализирана зависност савременог америчког друштва од ретких минерала. У извештају су, поред осталог, назначене минералне сировине од суштинског значаја за националну одбрану, а затим су анализирани критичне и стратешке минералне сировине. У завршном делу дати су предлози мера за вођење политике везане за минералне сировине које имају значај за националну безбедност земље.

Закључак

Имајући у виду да потребе за овим ресурсима енормно брзо расту, због антропогених фактора (пораста светске популације, увећаног обима привредних и индустријских активности, као и убрзаног раста светске економије), ограничене залихе поменутих природних ресурса обезбедиће раст глобалне економије, у најбољем случају до краја овога века. Због тога многе државе, како оне високоразвијене, тако и оне у развоју, теже да обезбеде довољне количине ових ресурса за своје растуће економије, чиме би заштитиле националне интересе своје државе. Тежња да се оствари доминација над овим ресурсима имала је за последицу увећан број сукоба и конфликтних ситуација које су се често решавале употребом силе. Док год су ови ресурси значајан фактор за функционисање савремених економија, односно док год имају стратешки значај за националну безбедност земље, то ће и утрка у контроли и експлоатацији над њима бити свакодневна појава на глобалном нивоу. Уколико се у наредном периоду, применом нових научних достигнућа, не открију нова налазишта или не обезбеде савременије методе у преради и добијању наведених ресурса, пораст тензија, напетости и сукоба у предстојећим деценијама биће свакодневна појава над преосталим количинама необновљивих природних ресурса.

⁶ Центар залиха за националну одбрану је огранак Агенције за логистику одбране (Defense Logistics Agency), који ради у складу са Законом (50 УСЦ 98-х-2), а чији је циљ да складишти и чува стратешке и критичне минералне сировине у интересу националне одбране, односно његова основна улога је да спречава зависност нације од страних извора за време ванредног стања у земљи. Овај центар контролише набавку, складишти, располаже и управља стратешким и критичним минералним сировинама нације.

⁷ Берилијум, хром, кобалт, феро-хром, феро-магнезијум, германијум, иридијум, ниобијум, платина, тантал, калај, волфрам и цинк.

Литература:

1. Лакушић, Б. (2006) *Природни ресурси Србије*, скрипта
2. *Glossary of Environment Statistics*, Studies in Methods, Series F, No. 67, United Nations, New York, 1997.
3. Cramb, A., W.: *A Short History of Metals*, Department of Materials Science and Engineering, Carnegie Mellon University, 2005. <http://neon.mems.cmu.edu/cramb/Processing/history.html>. [20.07.2012]
4. Симић, Д.: *Наука о безбедности, савремени приступи безбедности*, Факултет политичких наука, Београд, 2002.
5. Gholz, E., Daryl G.: *Protecting "The Prize": Oil and the U.S. National Interest*, Security Studies, Vol. 19 Issue 3, p453-485, 2010. DOI: 10.1080/09636412.2010.505865
6. Yergin, D.: *Ensuring energy security*. Council of foreign relations, 2006.
7. Dahl, E. J., Colledge, N. W.: *Naval innovation: From coal to oil*, 2006. <http://www.epmag.com/archives/digitalOilField/5911.htm> [04.04.2012]
8. International Energy Agency Technology Roadmap, Nuclear Energy, OECD/IEA and OECD/NEA, 2010. www.iea.org/papers/2010/nuclear_roadmap.pdf. [24.11.2012]
9. Totten, G. E.: *Histories of ASTM Committee D02 and the Petroleum industry*, ASTM International, 2004. http://www.astm.org/COMMIT/D02/to1899_index.html. [12.12.2012]
10. *PennWell Corporation*, Oil & Gas Journal, Vol. 106. 2008.
11. Owen A. N., Inderwildi R. O., King A. D.: *The status of conventional world oil reserves—Hype or cause for concern?*. Energy Policy 38, 2010.
12. Deutch, J. and Schlesinger R.J.: *National security consequences of US oil dependency, Independent task force report*, No. 58., 2006. www.cfr.org/content/publications/attachments/EnergyTFR.pdf. [12.12.2012]
13. McCaskill, R. J.: *Energy Security The Nexus of National Security Strategy and Energy Policy*, Usawc program research, 2007. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA471527>. [14.12.2012]
14. Rosner, K.: *Closing the Gap Between Energy & National Security Policy*, Journal of Energy Security, 2010.
15. *Annual statistical Bulletin*, OPEC, 2012. http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2012.pdf [14.11.2012]
16. International Energy Agency, *Key World energy statistics 2010*, 2010. http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2010/key_stats_2010.pdf. [05.12.2012]
17. BP Statistical Review of World Energy, 2012. http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2012.pdf. [05.12.2012]
18. IAEA - International Atomic Energy Agency: *From Obninsk Beyond: Nuclear Power Conference Looks to Future*, 2004. <http://www.iaea.org/newscenter/news/2004/obninsk.html>. [12.04.2012.]
19. International Energy Agency, *World Energy Investment Outlook 2010*, 2010. http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2010/WEO2010_ES_English.pdf. [10.11.2012]
20. *World Energy Council*, Survey of Energy Resources, 2010. http://www.worldenergy.org/documents/ser_2010_report_1.pdf. [23.11.2012]

21. Mokhtab, S, Roe, W. A., Speight, J. G.: *Handbook of Natural Gas Transmission and Processing*, Elsevier, 2006.
<http://books.google.rs/books?id=eu9FYCoVpAQC&pg=PA64&lpg=PA64&dq=Earth's+largest+producers+of+gas+in+the+world+with+22.9%25+of+the+U.+S.+and+Russia+with+22.5%25+of+world+production.&source=bl&ots=HQPQCba7oE&sig=UDYbzFtbpDRLSH7I0LYQQ6oZ1qw&hl=sr&sa=X&ei=xPY4UYybDYjj4QTSj4CgDg&ved=0CCsQ6AEwAA#v=onepage&q=Earth's%20largest%20producers%20of%20gas%20in%20the%20world%20with%2022.9%25%20of%20the%20U.S.%20and%20Russia%20with%2022.5%25%20of%20world%20production.&f=false>. [17.09.2012]
22. Abdulkarim, A.Д.: *The role of gcc's natural gas in the world gas markets*, Ajman University for Science & Technology Network Faculty of Business Administration Finance, 2000.
23. Stern, J.: *Security of European natural gas supplies*, Royal Institutur of International Affairs, Sustainable Development Programme, London, 2002.
24. IAEA: *The Database on Nuclear Power Reactors*, 2013. <http://www.iaea.org/pris/> [17.02.2013]
25. Commission Staff Working Document, *Regions 2020 An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, 2008.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_en.pdf. [17.04.2012]
26. Stern, J.: *Natural Gas in Europe – The Importance of Russia*, Oxford Institute for Energy Studies, 2009.
27. International atomic energy agency, *Energy agency annual report 2009*, 2009.
http://www.iaea.org/Publications/Reports/Anrep2009/anrep2009_full.pdf. [17.11.2012]
28. International Energy Agency, *World Energy Investment Outlook 2008*. 2008
http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2008/WEO2008_es_english.pdf [18.12.2012]
29. Gauging the pressure. *The Economist*, 2011.
http://www.economist.com/node/18621367?story_id=18621367. [21.11.2012]
30. Lichtblau E.: *Long Effort to Revive Nuclear Industry Faces New Test*. Lobbyists', 2011.
<http://www.nytimes.com/2011/03/25/us/25lobby.html>. [12.10.2012]
31. Rodriguez, C.: *Chavez Halts Venezuela Nuclear Plans After Japanese Crisis*, Bloomberg, 2011.
<http://www.bloomberg.com/news/2011-03-16/chavez-halts-venezuela-nuclear-plans-after-japanese-crisis.html>. [12.11.2012]
32. APP.: *Nuclear power plants in the country are functioning safely*. Associated Press of Pakistan. 2011.
http://app.com.pk/en/_index.php?option=com_content&task=view&id=133832&Itemid=2. [23.11.2012]
33. Harvey, F., Macalister, T.: *Wind power cheaper than nuclear, says EU climate chief*, Guardian, 2011. <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/mar/17/wind-cheaper-nuclear-eu-climate> [29.10.2012]
34. Yu-Huay: *Quake-Prone Taiwan Halts Nuclear Expansion as Japan Struggles at Fukushima*, Bloomberg, 2011. <http://www.bloomberg.com/news/2011-04-12/taiwan-halts-plans-to-build-atomic-reactors-after-japan-crisis.html>. [27.11.2012]
35. *Germany to shut down seven reactors temporarily*, Hurriyet Daily News and Economic Review, 2011. <http://www.hurriyetaidailynews.com/n.php?n=germany-to-shut-down-seven-reactors-temporarily-2011-03-15> [30.11.2012]
35. *Germany Reconsiders Reactor Lifespan Extensions*. Der Spiegel. 2011.
<http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,750836,00.html>. [10.10.2012]
37. *Italy announces nuclear moratorium*. World Nuclear News. 2011. http://www.world-nuclear-news.org/NP-Italy_announces_nuclear_moratorium-2403117.html. [13.11.2012]

38. Verhagen: Japanse ervaring met kerncentrale telt ook voor Nederland, *Trouw*, 2011. <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1860025/2011/03/14/Verhagen-Japanse-ervaring-met-kerncentrale-telt-ook-voor-Nederland.dhtml>. [29.10.2012]
39. Korsunskaya, D.: *Putin orders review of Russian nuclear plans*, Reuters, 2011. <http://www.reuters.com/article/2011/03/15/japan-quake-russia-putin-idUSWEA860820110315>. [12.12.2012]
40. Ragnarsdóttir, K. V.: Rare metals getting rarer, *nature geoscience*, Vol 1, 2008. <http://www.mdcampbell.com/NatureGraremetal.pdf>. [18.04.2012.]
41. Sievers, H., Buchholz P., Huy, D.: *Evaluating supply risks for mineral raw materials*, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, 2010. http://www.polinares.eu/docs/polinares_rmg_aims2010.pdf. [11.03.2012.]
42. Jakson, A.G.: *Strategic Material-U.S. Vulnerability*, USMC CSC, 1988.
43. Haxel, G., Hedrick, J., Orris, J.: *Rare earth elements critical resources for high technology*, United States Geological Survey, 2006.
44. Steve, G.: *As hybrid cars gobble rare metals, shortage looms*. Reuters, 2009. <http://www.reuters.com/article/2009/08/31/us-mining-toyota-idUSTRE57U02B20090831>. [07.11.2012]
45. Geman, B.: *China to limit exports of 'rare earth' minerals vital to energy tech*, The Hill, 2010. <http://thehill.com/blogs/e2-wire/677-e2-wire/124853-china-to-cut-exports-of-rare-earth-minerals-vital-to-energy-tech>[24.09.2012]
46. EU, *Report lists 14 critical mineral raw materials*, 2010. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/263&form>. [12.11.2012]
47. Housefort, C., Sharpe, G. A.: *Inorganic Chemistry*, Prentice Hall, 2008.
48. The National Academies. Study - *Minerals, critical minerals and the US Economy*, 2010.
49. The National Academies. Study - *Managing Materials for a Twenty-first Century Military*, 2010.
50. UNICEF, *Human Consequences of the Chernobyl Nuclear Accident*, 2002. <http://www.unicef.org/newsline/chernobylreport.pdf>. [12.12.2011]
51. US Energy Information Administration 2008, U.S. Department of Energy, Washington, 2009. http://books.google.rs/books?id=gAbiDGuXWZYC&printsec=frontcover&hl=sr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. [16.03.2012]
52. US Energy Information Administration 2009, U.S. Department of Energy, Washington, 2010. <ftp://ftp.eia.doe.gov/multifuel/038409.pdf>. [12.03.2012]
53. US Energy Information Administration 2010, U.S. Department of Energy, Washington, 2011. <http://large.stanford.edu/courses/2012/ph241/druzgalski2/docs/aer.pdf>. [14.03.2012]

ДИПЛОМАТСКИ АЗИЛ– ПРОБЛЕМИ И КОНТРОВЕРЗЕ

Милан Д. Тесла

Универзитет у Новом Пазару, Правни факултет (Департман у Панчеву)

Установа дипломатског азила једно је од најспорнијих питања дипломатског, уопште међународног права. Као правни институт, званично је признат једино у земљама Латинске Америке, док је у другим крајевима света додељиван повремено и спорадично највише из хуманитарних разлога, тј. заштите лица које се налази у непосредној опасности за живот. Дипломатски азил специфичан је по томе што се даје у згради дипломатске мисије, на ратном броду или ратном ваздухоплову, дакле изван територије државе. Давање дипломатског азила често доводи до сукоба између принципа суверенитета територијалне државе и принципа неповредивости просторија дипломатске мисије. Наиме, држава пријема не сме да наруши неповредивост просторија дипломатске мисије ни у ком случају, без обзира на то да ли је нека особа тамо потражила уточиште.

У раду се анализира основ настанка дипломатског азила који се рађа из принципа екстериторијалности. Такође, наводи се правно регулисање права азила у земљама Латинске Америке, обрађује се пресуда Међународног суда правде у случају перуанског политичара Хаја де ла Тореа, разматра се пракса додељивања азила ван латиноамеричког континента. Анализира се проблем дипломатског азила са аспекта дипломатског права (овај институт није предвиђен Конвенцијом о дипломатском праву) На крају, испитује се најновији пример дипломатског азила у случају Џулијана Асанжа који се склонио у амбасаду Еквадора у Лондону како би избегао екстрадицију Шведској ради оптужбе за сексуални деликт. Закључује се да је примена дипломатског азила ван латиноамеричког континента ризична и нема гаранција да буде успешна у пракси.

Кључне речи: *дипломатски азил, екстериторијалност, неповредивост дипломатских просторија, дипломатска мисија, Конвенција о дипломатском азилу, случај Хаја де ла Торе, Латинска Америка, дипломатско право*

Увод

Азил је заштита коју држава пружа појединцу који тражи уточиште на њеној територији или на одређеним објектима који се налазе ван њене територије али су под контролом њених органа. Наиме, суверенитет државе традиционално се манифестује у њеном праву да пружи азил. Према томе, давање азила представља само чин суверенитета државе.

Према схватању дела правне доктрине, појединцу се признаје субјективитет у међународном праву, тако да се азил посматра као индивидуално право које је међународни поредак признао појединцу. Према члану 14. Универзалне декларације о људским правима наводи се да „свако има право да тражи и ужива заштиту од прогањања.” Међутим, држава сама одлучује о томе да ли ће угроженом појединцу дати азил, тј. уточиште. У науци међународног права прави се разлика између територијалног и екстериторијалног азила. Територијални азил пружа се на територији дотичне државе, а назива се и унутрашњим азилом. Екстериторијални азил назива се и дипломатским, може се дати нпр. у згради амбасаде, на ратном броду или ратном ваздухоплову, дакле изван територије државе. Правни основ и територијалног и екстериторијалног азила почива на државном суверенитету и забрани интервенције. У првом случају ради се о територијалном суверенитету, а у другом случају реч је о објектима на којима се примењује принцип екстериторијалности. Не постоји дилема о надлежности државе да пружи појединцу уточиште (територијални азил). Међутим, не постоји сагласност око правног основа давања екстериторијалног азила.

Многи писци сматрају да појава екстериторијалног или дипломатског азила проишља из правила о неповредивости просторија дипломатске мисије. Наиме, неповредивост просторија дипломатске мисије одувек је представљала привлачну област и изазов за прогоњене људе, посебно у време побуна, демонстрација, револуција, грађанског рата и сличних догађаја у држави пријема, када им прети опасност за живот, па теже да се склоне на сигурно место. Седиште дипломатске мисије, тј. зграда амбасаде државе именована било је практично једино уточиште у тим ситуацијама, иако ни такво уточиште није одувек било сигурно. Сама чињеница да се неко лице склонило у зграду дипломатског представништва, ратни брод или ратни ваздухоплов, довољна је заштита од радњи органа држава које га прогоне, јер се имунитет који предвиђа међународно право аутоматски протеже на лица која се на њима налазе. Овакво уточиште даје се, пре свега, из хуманих разлога, јер је таквом лицу угрожен живот. Оно најчешће престаје чим ванредна ситуација прође и успостави се поново легалитет. Влади која се усталила таква лица се, по правилу, морају изручити. Међутим, овде има одређених одступања од општег правила. До њих долази онда када дипломатска мисија процени да би лице које се склонило ипак могло бити угрожено ако се изручи. Установа дипломатског азила рађала се са фикцијом екстериторијалности. Постепеним нестанком теорије о екстериторијалности и настанком новог схватања о неповредивости просторија дипломатске мисије, установа дипломатског азила скоро је ишчезла из живота и праксе, изузев на латиноамеричком континенту где је званично призната и где и даље постоји.

Појам, обележја и порекло установе дипломатског азила

Појам дипломатског азила у најширем смислу означава азил, који даје држава у својим дипломатским мисијама и конзулатима изван своје територије, на својим ратним бродовима који се налазе у територијалним водама друге државе, као и на својим ратним ваздухопловима на територији друге државе. Дипломатски азил даје

уточиште лицима која га траже због политичког прогона, тј. у страху од њега. Ернест Сатоу дефинише дипломатски азил као питање хуманитарне праксе, а не као право на основу правних норми. [1] Такође, наводи да се дипломатски азил може одобрити само ради заштите живота и физичког интегритета бегунца у случају непосредне опасности. Чак и у овим случајевима азил би представљао привремено решење због тога што бегунца треба предати на захтев локалних власти.¹

Водећи правни теоретичар и дипломата из Доминиканске Републике Мануел Моралес Лама у свом делу *Diplomacia contemporanea: teoría y practica el ejercicio profesional* дефинише дипломатски азил као уникатну установу правног система [2] : „Дипломатски азил представља изузетак од начела државног суверенитета, означава уточиште које дају дипломатске мисије држава Латинске Америке лицима прогањаним из политичких разлога.”² У данашње време, не може се озбиљно прихватити аргумент да су просторије дипломатске мисије део територије државе именована, а не државе пријема. Теорију екстериторијалности формулисао је у 17. веку Хуго Гроциус да би објаснио зашто дипломатске мисије не потпадају под надлежност државе пријема на сличан начин као и све остало. Према фундаменталном правилу међународног права државе не могу да врше своју надлежност изван њихове територије, нпр. у иностранству.[3] Због тога што су дипломатска представништва такође ”у иностранству” државе морају да се уздрже од вршења своје надлежности у просторијама дипломатских мисија.³

Прве сталне амбасаде појавиле су се у 15. веку – то су биле дипломатске мисије римокатоличке цркве и италијанских градова–држава. У 16. веку улази у право ранији обичај личне неприкосновености и судског имунитета за амбасадоре. То се односи и на стан и на територију коју користе амбасадори.[4] У периоду од 16. до 18. века екстериторијалност је довела до издвајања амбасадорских квартала који су били недоступни локалним властима, а служили су као место азила.⁴

Када је фикција екстериторијалности у свом пуном облику примењивана на дипломатске станове, та привилегија је проширена чак и на све оне куће које су се налазиле око хотела посланстава, дакле на цео онај градски део или квартал где је био посланички стан, и то се онда звало „franchise des quartiers”. Тако се онда цео тај градски крај или квартал сматрао као изузет испод јурисдикције територијалне државне власти; он је био обележен и затворен ланцима или неким другим преградама и у том је ограђеном крају посланик владао као независан господар.[5] Разуме се да је таква претерано проширена привилегија морала бити у читој супротности према свим захтевима и условима доброг државног поретка, нарочито када је још са том, тако пространом привилегијом, било повезано и право азила, тј. уточишта, по којем је цео тај квартал у којем је становао дипломатски агент могао да служи као прибежиште свим кривцима који су хтели да се спасу од полиције и од судова.[5]

¹ Catow E. *Guide to Diplomatic Practice* (5th edition) Longmans, London, New York, 1979, стр. 3.

² Morales Lama M. *Diplomacia Contemporanea: Teoría y Practica para el Ejercicio Profesional*, Editora Corripio, Santo Domingo, 2005. стр. 144.

³ Vark R. “Diplomatic asylum: Theory, Practice and the Case of Julian Assange”, *Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences*, no. 11. 2012. стр. 243.

⁴ Бабурин С. *Свет империја, територија државе и светски поредак*. PRESSING, Београд, 2009.

Чим је неком кривцу пошло за руком да побегне у тај ограђени крај, он је већ био под заштитом одређеног посланика, од чије је воље зависило хоће ли тога кривца издати или ће му обезбедити некажњивост. Догађало се много пута да су у том простору коване завере против територијалне државне власти, и она је била немоћна да томе стане на пут због ослобођења тог одељења властите престонице од њене власти и јурисдикције.⁵

Дакле, на изласку из средњег века и с првим почецима стварања дипломатског права успоставила се пракса, сходно теорији о екстериторијалности дипломатске мисије, тражења уточишта у дипломатском представништву у које су се склањали не само политички, већ и обични кривци.[6] Од шефа мисије зависило је хоће ли или не таквој особи дати азил, али ако би то учинио територијална држава је, у принципу, поштовала такву одлуку, па би такво лице са посебном пропусницом коју би му издала мисија у коју се склонио безбедно стизало ван домаћаја власти територијалне државе.⁶ У 17. веку институција екстериторијалности је, због масовних злоупотреба, почела да губи углед и ауторитет. У пракси је то значило да, када дипломатски представник истакне заставу на кући у којој је живео, тај округ постаје изузет од локалне јурисдикције. Представници локалних власти територијалне државе нису имали приступ овим областима без дозволе дипломатског представника. Ова пракса довела је до тога да је област постала уточиште за починиоце кажњивих дела, а самим тим и опасност за јавну безбедност.[5] Такође, развој модерног концепта државе, локалне власти тешко толеришу тако широк спектар права на неповредивост, сматрајући то као претњу свом суверенитету. Први случај укидања „franchise des quartiers” (слободе кварта) јесте декрет шпанског краља крајем 17. века, према којем је изузеће од шпанске јурисдикције ограничено на просторије где борави дипломатски представник. Уследио је декрет Папе Иноћентија XI, који је успео да убеди Енглеску, Млетачку Републику, Пољску, Шпанију и Аустрију да укину „слободу кварта” за своје амбасаде у Риму.⁷

Међутим, и када је свуда укинута та привилегија, и када се екстериторијалност ограничила само на кућу у којој посланик станује, посланици су још дуго времена присвајали право азила за своје домове и своје кочије. Дипломатски агенти су доиста и у многим случајевима то право азила или давања уточишта кривцима фактички спроводили. Као знаменит случај из 18. века може се навести оно што се 1729. године догодило у шпанској престоници Мадриду. Шпански министар, војвода Риперда, који је пао у немилост и био отпуштен, нашао је за потребно, како би се од могућег гоњења спасао, да побегне у хотел енглеског посланика који га је примио и дао му уточиште. Шпански краљ је тражио од тог посланика да бившег министра склони, да изађе из хотела, а кад његове опомене и наваљивања нису ништа помогли, наредио је да се хотел опколи стражом, како Риперда не би могао умаћи.[5] Највиши шпански суд тада је решио да енглески посланик никако нема право да бившем министру даје уточиште, наводећи да би такво посланичко право било вео-

⁵ Гершић Г., *Дипломатско и конзуларно право*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1995. стр. 159.

⁶ Јанковић Б. *Дипломатија*, Научна књига, Београд, 1988.

⁷ Morales Lama M. op. cit. стр. 112.

ма незгодно и опасно по сваку владу и државу После такве одлуке у хотел енглеског посланика послат је један одред војске који је војводу одвео у затвор и запленио његове хартије. Одмах после тог акта енглески посланик је напустио Мадрид, дипломатски односи између Енглеске и Шпаније су прекинути, а кад Шпанија није хтела дати никакво задовољење Енглеска јој је објавила рат.⁸

Нешто касније, 1747. године, уследио је шведски пример. Кристофер Спрингер, трговац рођен у Русији са пребивалиштем у Штокхолму, био је оптужен за саучесништво у злочину велеиздаје, па је побегао у просторије амбасаде Велике Британије у Стокхолму. Британски амбасадор га је касније, због опасности од насилног уласка, предао властима, али се истовремено пожалио на кршење дипломатских привилегија. Уследило је неслагање између британске и шведске владе, које је ускоро довело до реципрочног опозива амбасадора.⁹

Из праксе 19. века може се навести случај који се догодио 1865. године у перуанској престоници Лими. Након револуције новембра те године три бивша министра, за које је био наређен притвор, потражила су уточиште у француском посланству. Француски отпавник послова не само да их је примио, него је одбио њихово изручење, кад га је влада потражила на основу судског решења. Када је затим француски отпавник послова реферисао о томе својој влади, тадашњи француски министар спољних послова Друен де Ли потпуно је одобрио поступак свог агента.[5] После тога се између перуанског министра спољних послова и између дипломатског кора у Лими повела интересантна преписка и дискусија, у којој се није могло доћи до коначног споразума, пошто већина чланова дипломатског кора није хтела пристати на мишљење перуанског министра да се право азила сматра као потпуно укинута у сваком погледу и за све случајеве. Један дипломатски представник Сједињених Америчких Држава подржао је став перуанске владе и притом изјавио да чланови дипломатског кора немају право да постављају нова правила међународног права и да, како у Северној Америци тако и у Европи, нема више помена о праву дипломатског азила.¹⁰

Дипломатски азил се, у принципу, не може пружити у просторијама међународних организација. Неповредивост просторија и архива међународних организација такође налази корен у дипломатским и конзуларним привилегијама и имунитетима. Неповредивост просторија и архива организације обично се начелно прокламује у споразумима о привилегијама и имунитетима, док се детаљи остављају споразумима о седишту. С једне стране, држава седишта обавезна је да обезбеди несметан рад организације, што значи да је дужна да предузима мере да се просторије седишта заштите од свих спољних утицаја који би могли негативно да делују. С друге стране, пошто власти државе седишта не могу ући у просторије организације, изузев у случају сагласности и под условима које постави одговорно лице организације, остаје отворено питање надлежности у кривичним стварима као и проблем пружања азила.[7] Што се тиче права азила, споразуми о привилегијама и имунитетима обично не садрже одређене одредбе; само изванредан број споразума о седишту односи се на овај проблем, с тим што – као у случају споразума о седишту између Уједињених Нација и

⁸ Гершић Г. *op. cit.* стр. 160.

⁹ Morales Lama М. *op. cit.* стр. 113.

¹⁰ Гершић Г. *op. cit.* стр. 63.

САД – обавезује организацију да не постане уточиште за лица која настоје да избегну прописе државе домаћина, екстрадицију коју би држава домаћин требало да изврши или да онемогуће нормалан ток правних поступака у тој земљи. Иако се обично међународна организација обавезује да сарађује са властима државе домаћина ради омогућавања правних поступака који не би штетили интересима организације, питања кривичне јурисдикције и азила остају добрим делом отворена. Евентуални сукоб између интереса апсолутне неповредивости просторија организације и оправданих интереса државе домаћина, на тај начин, може да се реши једино службеним додирима који ће настојати да помире оба интереса.¹¹

Од 19. века дипломатски азил је практично престао да се одобрава у Европи. Познато је само неколико случајева који су се догодили у време великих политичких немира. Неки примери давања дипломатског азила могу се наћи у историји Кине, Ирана, Марока и Турске. Даљи развој институције дипломатског азила у 19. веку уједино је ставове аутора да дипломатски азил не може бити одобрен почињоцима обичних кривичних дела, али није постојало једногласно мишљење о давању азила почињоцима политичких кривичних дела. У новије време, од почетка 20. века па до данашњих дана, ова институција постоји само у земљама Латинске Америке.[6]

Дипломатски азил у Латинској и Централној Америци

Када се говори о регионалном међународном праву, право на додељивање дипломатског азила у Латинској и Централној Америци представља типичан пример. Заиста, постоји неколико међународних инструмената и значајна државна пракса у вези с дипломатским азилом. Међутим, чак и у тим државама, право и пракса нису били довољно јасни и уједначени. Постоје три најважнија споразума, тј. конвенција о дипломатском азилу у Латинској и Централној Америци.¹² Пре свега, Конвенција о азилу усвојена 20.2.1928. године на 6. међуамеричкој конференцији у Хавани. Конвенцију су потписале све државе чланице тадашње Панамеричке уније, али неопходно је напоменути да је делегација САД ставила на записник изричиту резерву да САД не признају доктрину дипломатског азила као део међународног права. Конвенција, која има четири члана на снази је у следећим државама: Бразил, Колумбија, Костарика, Куба, Салвадор, Еквадор, Гватемала, Хаити, Хондурас, Мексико, Никарагва, Панама, Парагвај, Перу и Уругвај.¹³ Конвенција о азилу утврђује да ће азил који се даје „политичким кривцима“ бити уважаван, али под одређеним условима. На седмој међуамеричкој конференцији 1933. у Монтевидеу Конвенција је измењена; добила је назив Конвенција о политичком азилу и њеним одредбама забрањено је давање азила лицима оптуженим или осуђеним за општа кривична дела или дезертерство из војске и морнарице.[8] Конвенцијом је наглашено да је политички азил установа хуманитарног карактера, да није условљена реципроцитете-

¹¹ Рачић О. Димитријевић В. *Међународне организације*, Савремена администрација, 1988. Београд, стр. 49 и 50.

¹² Vark R. op. cit. стр. 246.

¹³ Satow E. op. cit. стр. 113.

том, те да свако лице може да се обрати за заштиту без обзира на држављанство. Као што је наведено, Сједињене Америчке Државе ставиле су резерву, одбијајући да признају такозвану доктрину азила као саставни део међународног права.¹⁴

Конвенција о дипломатском азилу усвојена је на десетој међуамеричкој конференцији у Каракасу 28. 3.1954. године, а ступила је на снагу 29.12.1954. Двадесет држава потписало је Конвенцију, а ратификовало ју је 14 држава. Државе потписнице ове Конвенције су следеће: Аргентина, Боливија, Бразил, Чиле, Колумбија, Костарика, Куба, Доминиканска Република, Еквадор, Салвадор, Гватемала, Хаити, Хондурас, Мексико, Никарагва, Панама, Парагвај, Перу, Уругвај, Венецуела. Конвенцију нису ратификовале: Боливија, Чиле, Колумбија, Куба, Хондурас, Никарагва, Гватемала, Хондурас. Доминиканска Република и Уругвај потписале су Конвенцију са резервом. Хаити је отказао Конвенцију 1967. године, да би је опет прихватио у лето 1974. године.

Овом конвенцијом свака држава уговорница добила је право да одобри азил и да сама одреди карактер кривичног дела или мотиве прогона личности која тражи азил. Према Конвенцији, азил се може дати не само у просторијама дипломатске мисије и резиденцији њеног шефа, већ и у додатним просторијама које је дипломатска мисија предвидела за такве сврхе у случају масовног тражења азила. Конвенција прописује дужност државе која је одобрила азил да обавести министарство иностраних послова државе чије држављанство односно лице има (обично је у питању територијална држава, тј. држава пријема) о именима лица којима је дат азил. Уколико се азил даје ван територије главног града државе пријема, обавештавају се локални органи. Влада територијалне државе има право да захтева да лице које је добило азил напусти њену територију, али уз сигуран одлазак и неповредивост уживаоца азила.[8] Таква лица не могу се смештати у близини границе државе коју су напустили, како би се спречиле евентуалне субверзивне активности против те државе, нити им је дозвољено да чине дела противна јавном реду или миру. Поменута Конвенција о дипломатском азилу предвидела је и ситуацију када се између државе чија мисија има азиланте и територијалне државе прекину дипломатски односи. У том случају, власти територијалне државе обавезне су да омогуће да дипломатски представник државе именована напусти државу пријема заједно са азилантима или да азиланте преда дипломатској мисији треће државе. Конвенција предвиђа да за примену њених одредаба о дипломатском азилу није неопходно међусобно признање влада државе која даје азил и територијалне државе.¹⁵

Конвенција о дипломатском азилу из Каракаса не прецизира период у којем је територијална држава дужна да изда дозволу за безбедан пролаз азиланта на територију стране државе. Члан 12 дотичне Конвенције прописује да: „територијална држава мора одмах, осим у случају више силе, дати гаранције за несметан и сигуран пролаз.” Сврха је да се ефективно регулише дипломатски азил и омогући брза евакуација азиланата, како би се спречило претварање дипломатске мисије у вечно склониште или чак у један облик затвора. Ипак, питање дозволе за безбедан

¹⁴ Ђорђевић С., Митић М., *Дипломатско и конзуларно право*, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, Београд, 2000. стр. 103.

¹⁵ Ibidem, стр. 104. и 105.

пролаз често је подложно тензијама и преговорима међу укљученим државама, и тај проблем државе у пракси решавају на различите начине.¹⁶

Ниједна држава, пре усвајања Конвенције, није била задовољна правом којим се регулише дипломатски азил, па је због тога одлучено да се усвоји нова свеобухватна Конвенција о дипломатском азилу. Дакле, Конвенција из Каракаса кодификује и појашњава раније споразуме и државну праксу и ужива ширу подршку него Конвенција из Монтевидеа. Она признаје да свака држава има право, али не и обавезу, да одобри дипломатски азил. Такође, одобрење азила није подложно реципроцитету. Након постепеног развоја, право дипломатског азила досегло је тачку у којој је држави која даје азил дато овлашћење да преузме главну одлуку и тиме утиче на судбину тражиоца азила.¹⁷

С обзиром на то да дипломатски азил није установа општег међународног права и практикује се, углавном, у Латинској Америци, то је дало повода закључку да се ради о регионалном латиноамеричком обичају.[10] Основ примењивања дипломатског азила у конкретном случају може бити и политички опортунитет. У таквим случајевима територијална држава не тражи од шефа дипломатске мисије изручивање лица које се склонило у амбасаду или чак таквом лицу издаје исправе како би могло да напусти земљу. Овако схваћен дипломатски азил није непознат и на другим континентима на *ad hoc* основи.¹⁸

Пракса давања дипломатског азила широм света

Ван латиноамеричког континента било је више случајева давања дипломатског азила, понекад успешних, али веома често и неуспешних, с обзиром на то да ова установа није правно призната и да се случајеви давања и признања азила заснивају искључиво на утицају, односно односу снага између државе која даје азил и територијалне државе, о чијем се држављанину ради.¹⁹ На пример, бразилска мисија у Лисабону примила је (после догађаја са бродом Санта Марија који су у јануару 1961. године побуњеници преузели на отвореном мору) неколико политички компромитованих особа, а тадашњи председник Бразила Квадрос тражио је да их португалска влада пусти из земље, јер ће им иначе дати азил у амбасади на неограничено време.[11] Након неколико дана шест особа одлетело је за Рио де Жанеиро. У Дамаску се 1963. године свргнути председник Калед ел Азм склонио у турску амбасаду.²⁰ Сједињене Америчке Државе и европске земље биле су дуго скептичне по питању дипломатског азила, али су га изузетно давали из хуманитарних разлога. Године 1956. током совјетске инвазије Мађарске, Јозеф Мидценти, кардинал римокатоличке цркве, затражио је уточиште у америчкој амбасади у Будимпешти. Он је био виђен од америчких власти као католички опозициони лидер, уз то оптужен за издају. Совјетска акција у Мађар-

¹⁶ UNHCR, *The State of the Worlds Refugees 2000*, Chapter 5:Chile under General Pinochet, стр. 126.

¹⁷ Vark R. op. cit. стр. 248

¹⁸ Крећа М. *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011, стр. 602.

¹⁹ Ђорђевић С., Митић М., op. cit. стр. 105.

²⁰ Andrassy J. *Међународно право*, Школска књига, Zagreb, 1990. стр. 287.

ској није оставила никакву сумњу да је кардинал Мидценти био у опасности да буде ухапшен или чак стрељан, а америчка амбасада била је овлашћена да му пружи уточиште. Али, оно што влада САД није могла претпоставити јесте податак о томе колико дуго ће он остати у амбасади. Кардинал Мидценти остао је тамо чак 15 година док му није обећан безбедан одлазак из земље.²¹

Поводом истог догађаја, тј. за време устанка против власти у Мађарској 1956. године, југословенска амбасада у Будимпешти дала је уточиште бившем мађарском премијеру Имреу Нађу. Југословенска страна била је приморана да преда Нађа мађарским властима, уз услов да му се неће ништа десити. Међутим, услов је грубо прекршен [8] и он је стрељан. Амбасаде Француске и Велике Британије у више наврата су на азијском и афричком континенту давале азил лицима којима су владе територијалне државе касније дозволиле напуштање њихове територије. Америчка амбасада у Пекингу дала је уточиште кинеском дисиденту, професору Фангу Лизију и његовој супрузи, којима је касније допуштен одлазак у Америку. Године 1962. у амбасаду САД у Москви насилно је продрло више од тридесет „евангелиста“, жалећи се на прогон верника у СССР-у и тражећи азил. Сарадњом Амбасаде и Министарства иностраних послова СССР-а, група је наговорена да мирно напусти просторије амбасаде и да своје жалбе изнесе бироу Президијума Врховног Совјета. Међутим, извесно време после тога, вођа групе Вашенко је са својом породицом поново доспео у америчку амбасаду, преклињући да му се да азил.[8] После неколико недеља боравка у амбасади, совјетске власти су се сложиле да Вашенко са члановима породице напусти СССР и отпутује у САД, где се и настанио.²²

Најмасовније давање азила, како дипломатског тако и територијалног, забележено је у Чилеу 1973. године, када је изведен државни удар којим је са власти срушен председник Салвадор Аљенде. За Чиле, као и за већину латиноамеричких држава, до тада нису биле типичне војне интервенције које су задирале у политичке процесе. Осим тога, Чиле се сматрао једном од најстабилнијих демократија на континенту.[9] Председник Салвадор Аљенде изабран је на демократским изборима као члан Социјалистичке партије и марксиста. Његов политички програм био је заснован на примени свеобухватних реформи са основним циљем подизања стандарда најсиромашнијих слојева становништва.²³ Дана 11. 9.1973. армијски генерал Аугусто Пиноче у оружаном нападу усмереном на демократски изабрану владу Аљендеа, преузео је власт у земљи. Одмах после војног пуча уследила је тешка репресија од стране нових власти, масовна хапшења, мучења, убиства многих симпатизера Аљендеове владе. Према неким проценама убијено је више од 4.000, а затворено више од 60.000 људи. Извештај Високог комесаријата за избеглице, који је одиграо кључну улогу у организовању помоћи избеглицама из Чилеа, наводи да је ситуација после државног удара у Чилеу упоредива с ером фашизма у Европи 30-их

²¹ Rosito A. M., „Diplomatic Asylum in the United States and Latin America: A Comparative Analysis,” *Brooklyn Journal of International Law*, no. 13, 1987. str. 118-120.

²² Ђорђевић С. Митић М., *op. cit.* стр. 106.

²³ Аљендеова економска политика подразумевала је повећање зарада радника за 40%, замрзавање цена, национализација индустрије бакра и банковног сектора, висока стопа инфлација. На спољнополитичком плану успоставио је, тј. обновио дипломатске односе са Кубом и тесну сарадњу са председником Кастром, што је било у очигледном сукобу интереса са политиком Сједињених Америчких Држава.

година. При давању дипломатског азила учествовао је велики број дипломатских представништава у Сантјагу. У данима оружаног преврата, више од 3.500 Чилеанаца затражило је дипломатски азил у амбасадама, посебно Аргентине, Француске, Италије, Мексика, Холандије, Шведске, Панаме и Венецуеле. С обзиром на чињеницу да је у Латинској Америци успостављена пракса пружања дипломатског азила, амбасаде европских земаља поштовале су ову институцију међуамеричке правне традиције.[9]

Амбасаде су пружиле уточиште избеглицама, без обзира на то што питање дипломатског азила није регулисано општим међународноправним документима, већ само регионалним правом. Посебно је био активан амбасадор Шведске Харалд Еделштан, који је у децембру 1973. године због његовог доприноса на том подручју прогнан из Чилеа. Дипломатска активност УНХЦР-а такође је укључивала помоћ особама које су се затекле под заштитом дипломатског азила. Та активност вршила се употребом институције добрих услуга. Посредовањем УНХЦР-а постигнут је договор са владом на основу којег је средином октобра 1973. године влада издала посебну дозволу за безбедан одлазак 4.760 лица која су уживала дипломатски азил у разним амбасадама. До маја 1974. године чилеанско министарство иностраних послова дало је овлашћење за безбедан одлазак око 8.000 људи.²⁴

Пракса Међународног суда правде – случај Хаја де ла Тореа

Пракса Међународног суда правде на подручју дипломатског азила веома је скромна. Суд је обрадио само један пример – *Asylum Case*: спор између Колумбије и Перуа поводом давања дипломатског азила перуанском политичару Виктору Хаја де ла Тореу. Дакле, спор између Колумбије и Перуа настао је због тога што је колумбијски амбасадор у Лими одобрио азил Тореу, који је био перуански држављанин, доктор правних наука и лидер политичке странке *Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)*. Он је 3.1.1949. године увече ушао у просторије колумбијске амбасаде и затражио азил због политичког прогона од перуанских власти. Колумбијски амбасадор је одмах сутрадан обавестио перуанског министра спољних послова, у складу са одредбама Хаванске конвенције о азилу из 1928. године и затражио од владе Перуа писмени документ којим територијална држава даје гаранције да Хаја де ла Торе безбедно напусти земљу. Колумбијски амбасадор је 14.1.1949. године званично квалификовао да је извршено дело политичке природе и Хаја де ла Тореа као политичког бегунца. Перуанска влада одбила је да пружи гаранције за безбедан одлазак, тврдећи да Хаја де ла Торе није оптужен за политичко кривично дело, тако да нема право на азил, те да Перу није дужан да прихвати једнострану квалификацију дела, као што је урађено од стране колумбијског амбасадора. Истовремено је амбасада Колумбије окружена барикадама, како би се спречило физичко бегство Хаја де ла Тореа. Две државе започеле су преговоре о новонасталој ситуацији, али није дошло до споразума, па су одлучили да предају спор на решавање Међународном суду правде у Хагу.[13] Међутим, пошто државе нису успеле да

²⁴ UNHCR, *The State of The Worlds Refugees 2000, Chapter 5; Chile under General Pinochet*, стр. 127.

се договоре ни о томе на који начин да предају захтев суду, 31.8.1949. године у Ли-ми је потписан акт којим се државе саглашавају да свака страна има право да са-мостално поднесе захтев за решавање спора Међународном суду.²⁵ На основу тог споразума, влада Колумбије је 15.10.1949. године поднела Међународном суду правде захтев којим је затражила да суд одлучи о следећим питањима:

1. Да ли је Колумбија (као држава која даје азил) овлашћена да квалификује и дефинише извршено дело ради додељивања азила.

2. Да ли је Перу као територијална држава обавезна да обезбеди несметан од-лазак азиланта са њене територије (да изда гаранцију за безбедан одлазак).

Насупрот томе, Перу је поднео захтев којим је тражио од суда да одлучи да азил, додељен Хаја де ла Тореу није у складу са Хаванском конвенцијом и да представља њено кршење из најмање два разлога: 1. Хаја де ла Торе није био оптужен за политич-ко кривично дело, већ за опште кривично дело. 2. Елемент хитности, који захтева Ха-ванска конвенција за додељивање азила није био испуњен. Међународни суд правде је 20.11.1950. са 14 гласова за и 2 против, одлучио да Колумбија није била овлашћена да једнострано, и на начин који обавезује Перу, квалификује природу извршеног деликта. Са 15 гласова за и 1 против, суд је установио да перуанска влада није била обавезна да изда одобрење за безбедан одласака Хаја де ла Тореа из Перуа. Суд је утврдио да је једина оптужба која је теретила Тореа оптужба за војну побуну, а војна побуна сама по себи није опште кривично дело. Коначно, суд је са 10 гласова за и 6 против одлучио да у моменту додељивања азила Тореу нису били испуњени услови за његово изрече-ње у складу са одредбама релевантних конвенција.[13]

У погледу позивања Колумбије на Хаванску конвенцију суд је навео да ни екс-PLICITНО НИТИ ИМПЛИЦИТНО Хаванска конвенција не признаје право на једнострану квалификацију дела, као права државе која даје азил, па због тога позивање Ко-лумбије није оправдано ни утемељено. Што се тиче позивања на међуамеричко право, Колумбија није доказала постојање сталне и јединствене праксе једностране квалификације дела као права државе која даје азил. Из свега наведеног суд је закључио да Колумбија као држава која је доделила азил није била овлашћена да дефинише природу кривичног дела једностраном и дефинитивном одлуком, која би била обавезујућа за Перу. У погледу навода Колумбије да је Перу био обавезан из-дати дозволу за безбедан пролаз и тако омогућити бегунцу да напусти државу, суд је нагласио да Хаванска конвенција омогућава издавање дозволе за безбедан про-лаз избеглици само у случају кад територијална држава захтева да избеглица напу-сти њену територију. Само на основу таквог захтева, дипломатски представник који даје азил може заузврат тражити безбедан пролаз за бегунца. Постојала је пракса по којој је дипломатски представник одмах тражио безбедан пролаз за бегунца, али таква пракса није обавезујућа за територијалну државу и може се објаснити само разлогом ефикасности. У овом случају Перу није захтевао одлазак бегунца из зе-мље, те због тога није био обавезан да изда дозволу за безбедан пролаз. Што се тиче захтева Перуа да суд одлучи да давање азила представља кршење Хаванске конвенције, због тога што је Хаја де ла Торе оптужен за опште кривично дело, суд је заузео став да је Торе оптужен за војну побуну која не представља опште кри-

²⁵ Asylum (Colombia v Peru) Judgment, I.C.J. Reports, (20. 11. 1950)

вично дело, тако да је та тврдња Перуа неоснована. Питање елемента хитности суд је посматрао са гледишта да је суштински елемент који оправдава азил постојање непосредне опасности за личност бегунца.[13]

Од избијања војне побуне, па до одобравања азила протекло је више од три месеца. Приликом додељивања азила није се ишло за заштитом Тореа од насилних и неконтролисаних поступака неодговорних група (односно из хуманитарних разлога), већ је опасност за њега представљало суочење са кривичним поступком. Сврха Хаванске конвенције није да обезбеди заштиту држављана који кују заверу против државних институција и избегавају редовне правне поступке. За добијање дипломатског азила стога није довољно само да је особа оптужена за политичко кривично дело – азил се може употребити против правних поступака само у случајевима кад је владавина права замењена произвољним акцијама власти. Није било доказано да је у том тренутку правосудни систем Перуа био потчињен извршној власти, нити да су била укинута легитимна права грађана. Поред наведеног, Конвенција из Хаване није могла успоставити правни систем који би гарантовао оптуженима за политичка кривична дела да избегну националну јурисдикцију. Такав концепт био би у супротности са једним од принципа са најдужом традицијом у Латинској Америци – принципом неинтервенције. Јер, ако би Хаванска конвенција хтела да обезбеди заштиту свим особама оптуженим за политичке деликте, из јединог разлога ометања редовних судских поступака, то би могло довести до агресивних страних интервенција у унутрашња питања држава.²⁶

Пресуда Међународног суда правде од 13. 6. 1951. године

Одмах по пријему пресуде од 20.11.1950. године, Перу је затражио од Колумбије њено извршење, односно окончање неправилно датог азила и предају бегунца Хаја де ла Тореа перуанским властима. Колумбија је одговорила да би изручење бегунца представљало не само непоштовање пресуде Међународног суда правде, већ и кршење Конвенције из Хаване, па је већ 13.12.1950. године поднела нови захтев суду. У свом захтеву, и у току поступка, Колумбија је затражила од суда да одреди начин извршења пресуде, те да одлучи у пресуди да ли је Колумбија обавезна да изручи Тореа. Са своје стране, Перу је затражио од суда да одлучи о начину извршења пресуде. Поред тога, Перу је затражио од суда да одбије захтев Колумбије да суд одлучи да Колумбија није у обавези да преда бегунца, и да пресуди да мора окончати додељени азил у складу са изреком пресуде од 20.11.1950. године, тако да перуанско правосуђе може да обавља своје надлежности, у чему је било спречено. Суд је донео пресуду 13.6.1951. године у којој је одлучио:

1. једногласно – да суд нема ингеренције да изабере између неколико могућих начина престанка азила;
2. са 13 гласова за и 1 против – да Колумбија није обавезна да преда Хаја де ла Тореа перуанским властима;
3. једногласно – да азил треба да се заврши, односно да га је потребно окончати.

²⁶ Ibidem, стр. 275.

У поступку суд је морао одлучити о захтеву Кубе да учествује у поступку као умешач. Интервенција кубанске владе заснивала се на чињеници да је неопходно протумачити још један аспект Хаванске конвенције. Суд је одобрио интервенцију. Одлуку у погледу начина извршења пресуде образложио је назнаком да је одлучивао о правилности и законитости азила и да је дефинисао правне односе установљене Конвенцијом из Хаване. Иако су захтеви странака указивали на то да оне желе да суд одлучи о начину престанка азила, суд је сматрао да су ти начини условљени различитим чињеницама и опцијама које саме странке у највећој мери могу проценити. Избор не може бити заснован на правним разлозима, већ на разлозима практичности и политичке ефикасности. Према томе, суд не може да врши избор. У складу са Хаванском конвенцијом, дипломатски азил је привременог карактера и пружа само привремену заштиту политичким избеглицима, па се мора завршити што је пре могуће. Као што је наведено у пресуди од 20. 11. 1950. године, азил не може бити супротстављен деловању националног правосудног система. Безбедност, која произилази из азила, не може представљати заштиту од закона и надлежности законито успостављених судова. Не може се рећи да постоји обавеза предаје лица оптужених за политичка кривична дела органима територијалне државе због неправилно додељеног азила. То би значило пружање помоћи локалним властима у прогону политичких бегунаца.[13]

Због чињенице да у примеру Хаја де ла Тореа, тј. у пресуди од 20.11.1950. године, суд није нашао да је он био оптужен за опште кривично дело, а упркос чињеници да је утврдио да је азил био дат супротно Хаванској конвенцији, суд је пресудио да Колумбија није дужна предати бегунца перуанским властима. Суд је одобрио захтев Перуа да азил мора бити окончан, управо због тога што је био неправилно дат, тако да је неопходно ту неправилност отклонити.²⁷ Пресудом да политичког бегунца Колумбија није дужна предати перуанским властима и да суд није дужан да одлучи о начину престанка азила, суд је заправо усмерио странке да пронађу дипломатски излаз из настале ситуације. Владе две државе започеле су преговоре, и коначно постигле договор 22.3.1954. године. Договор је предвиђао престанак азила уз предају Хаја де ла Тореа перуанским властима, која је обавезна да га протера из државе. Државе су извршиле постигнути договор, тако да је Торе напустио Перу 6. 4.1954. године, након што је пет година и три месеца преживео у својеврсном „дипломатском затвору.“ Отпутовао је у Мексико који му је обезбедио територијални азил.

Да ли право на дипломатски азил постоји у оквиру општег међународног права представља неизвесно и дискутабилно питање. У принципу, бегунци треба да се предају органима државе пријема у одсуству споразума или обичајних правила. Међународни суд правде је у наведеном случају нагласио да азил постоји у оквиру територије државе где је кривично дело извршено.[13]

Одлука да се азил одобри подразумева одступање од суверенитета државе пријема и представља интервенцију у питањима која су у искључивој надлежности те државе. Такво одступање од територијалног суверенитета не може се признати, осим ако је правни основ установљен у сваком конкретном случају. Тамо где постоје споразуми о давању азила појавиће се питање надлежности државе именована или државе пријема у погледу одобравања азила. Иако дипломате државе имено-

²⁷ Asylum (Colombia v Peru) Judgment, ICJ Reports, (13.6.1951) стр. 71.

вања могу привремено да утврде да ли избеглица испуњава било који услов за давање азила, то неће обавезивати државу пријема. Принципи међународног права не признају никакво правило једностране и дефинитивне квалификације права да држава која даје азил и одобри азил.[14] Могуће је појава ситуације да се давање азила установљава услед хитних и неодложних разлога хуманости. Међутим, природа и обим ових разлога нису дефинитивно разјашњени.²⁸

Дипломатски азил у контексту дипломатског права

Важеће дипломатско право кодификовано је у Бечкој конвенцији о дипломатским односима из 1961. године, али она не садржи одредбу о дипломатском азилу. Међународна комисија правника, која је била задужена да кодификује правила дипломатског општења и имунитета, повремено је дискутовала о дипломатском азилу, али је та област на крају остала по страни. Због чега? Пре свега, Шести комитет Генералне скупштине Уједињених нација јасно је изјавио да није било планирано покривање области дипломатског азила у конвенцији. Друго, иако је један члан комисије, Џералд Фицморис, предложио посебан став о дипломатском азилу у нацрту члана о просторијама дипломатске мисије, предложени став одбила је већина чланова комисије. Наиме, без обзира на законитост давања дипломатског азила, неповредивост просторија дипломатске мисије сматрана је апсолутном, а територијалној држави је у сваком случају био забрањен улазак у просторије мисије ради прекидања дипломатског азила.[3] Бечка конвенција о дипломатским односима не предвиђа изричито дипломатски азил из више разлога. Прво, према преамбули конвенције, правила обичајног међународног права треба наставити примењивати на питања која нису изричито регулисана одредбама конвенције. Друго, постоји правило да се просторије дипломатске мисије не смеју користити на начин који није у складу са дипломатским функцијама. Бечка конвенција указује на то да ове функције нису дефинисане само у тексту конвенције, већ и у другим правилима општег међународног права.²⁹

Елемент инкомпатибилности није дефинисан у Бечкој конвенцији, али је у пракси он схваћен као забрана активности које јасно излазе ван оквира дипломатских функција или које представљају злочин у држави пријема. Може се закључити да пракса држава не подржава закључак да је давање дипломатског азила неспојиво са Бечком конвенцијом.[15] Напротив, ове одредбе начињене су тако да се прилагоде, поред осталог, посебном статусу који дипломатски азил ужива у Латинској и Централној Америци.³⁰

Ипак, Бечка конвенција садржи неколико одредби које су релевантне за процену права и обавеза држава када се појави случај дипломатског азила. Суштинско правило утврђује да су просторије дипломатске мисије неповредиве и да надлежни органи државе пријема не могу ући у њих без сагласности шефа дипломатске мисије.³¹ Према

²⁸ Shaw M. *International law*. (6th edition), Cambridge University Press, New York, 2008, стр. 758.

²⁹ Vark. R., op. cit. стр. 251.

³⁰ Murty, B. S., *The International Law of Diplomacy: The Diplomatic Instrument and World Public Order*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, стр. 417.

³¹ Члан 22. став 1. Бечке конвенције о дипломатским односима.

томе, чак ако држава пријема не признаје право дипломатског азила, она мора поштовати неповредивост просторија дипломатске мисије. У практичном смислу то доводи до принудног, *de facto* прихватања дипломатског азила од стране државе пријема.

Међутим, Бечка конвенција подсећа сва лица која уживају привилегије и имунитете да имају обавезу (1) да поштују законе и прописе државе пријема и (2) да се не мешају у унутрашње ствари те државе.³² Ове обавезе могу се протумачити као контрааргумент праву да се одобри дипломатски азил. Ако локални закони и прописи искључују дипломатски азил, чланови дипломатске мисије не треба да делују против локалних закона и прописа давањем дипломатског азила. Слично томе, због тога што су крађа и убиство забрањени у држави пријема, од чланова дипломатске мисије очекује се да не врше акте крађе и убиства, чак и ако су такви акти из неког разлога правно дозвољени у држави именована. Може се са сигурношћу утврдити да се, пружањем азила, и тиме изузимањем појединца из надлежности државе пријема, дипломатска мисија меша у унутрашње ствари те државе. Давање било ког облика азила узрокује сукоб између различитих суверенитета, између различитих мишљења и схватања и доводи у извесној мери до мешања у унутрашње ствари.[3] На пример, држава именована тврди да је појединац политички преступник, али држава пријема се с тим не слаже.³³

Што се тиче конзулата и конзуларног права, у савременом међународном праву правни статус конзулата и чланова конзулата регулисан је Бечком конвенцијом о конзуларним односима из 1963. године. У члану 31. Бечке конвенције предвиђена је неповредивост конзуларних просторија. Према истом члану, органи државе пријема не могу ући у део конзуларних просторија које конзулат користи искључиво за потребе свог рада, што значи да су просторије конзулата неповредиве.[17]

Изузетак од овог прописа јесте улажење органа државе пријема, уз пристанак шефа конзулата, лица које он одреди или шефа дипломатске мисије државе именована. Значи, сам акт улажења органа државе пријема у конзулат представља нарушавање неповредивости конзулата, врло је тежак дипломатски инцидент и кршење је међународног права. Уколико, пак, органи државе пријема треба да обаве неку службену радњу у просторијама конзулата, могуће је добити пристанак шефа конзулата или од лица које је шеф конзулата одредио.[16] Могућ је изузетак од овог правила – улажење без одобрења шефа конзулата, као, на пример, када је у питању избијање пожара или другог несрећног случаја који захтевају хитну и неодложну интервенцију или хитне заштитне мере органа државе пријема. Уколико се добије одобрење за улазак у конзулат, оно укључује и одобрење за обављање одређене службене радње у његовим просторијама, пошто је улазак у просторије увек у вези са одређеним циљем – извршењем одређене процесне радње.³⁴

За неповредивост конзуларних просторија везано је и питање азила у конзуларним просторијама. Бечка конзуларна конвенција не садржи одредбе о азилу. Такође, ни међународно обичајно право не даје право конзулатима да пружају азил лицима које органи државе пријема кривично гоне. Међутим, када су у питању опа-

³² Члан 41, став. 1. Бечке конвенције о дипломатским односима

³³ Vark R. op. cit. стр. 252.

³⁴ Bayer V.: „Pravni položaj konzulata i članova konzulata u krivičnom postupku,“ Zbornik Pravnog fakulteta br. 1. Zagreb, 1967, стр. 76.

сности изазване разним нередима, побунама и сл., могуће је дати уточиште у конзулату лицима која нису кривично гоњена од стране органа државе пријема, мада су по овом питању мишљења подељена. [17] Начело неповредивости конзуларних просторија намеће обавезу држави пријема да предузме све потребне мере да би спречила насилан улазак у просторије конзулата или умањење његовог достојанства. Међутим, у конзуларној пракси често долази до различитог тумачења ове одредбе о обавези државе пријема као посебној обавези за заштиту неповредивости конзуларних просторија. То се нарочито односи када су у питању разне демонстрације, немири и други протести и узнемиравања конзулата и чланова конзулата од стране држављана државе пријема или најчешће бивших држављана државе именована. Овим демонстрацијама најчешће се нарушава не само мир и достојанство конзулата и чланова конзулата него се онемогућава и нормалан рад конзулата.³⁵

Правни статус и неке функције конзулата у савременом међународном праву базира се, углавном, на одредбама Бечке конзуларне конвенције из 1963. године. Бечка конзуларна конвенција представља, свакако, значајан допринос развоју међународног права и попунила је празнину која је владала у међународном праву. Наиме, до доношења Бечке конзуларне конвенције из 1963. године владала је нерегулисаност и непрецизност општег обичајног међународног конзуларног права, што је имало негативног одраза на развој и кодификацију конзуларног права, као и његову примену у пракси.[17]

Бечка конзуларна конвенција је својим одредбама регулисала и прецизирала конзуларне односе а, што је врло значајно, побољшан је правни положај конзуларних функционера. Треба нагласити да је Бечком конзуларном конвенцијом знатно побољшан статус државе именована, што је значајно у вршењу функције заштите права и интереса својих држављана и правних лица у држави пријема.³⁶

Најважнији пример дипломатског азила – случај Џулијана Асанжа

Током лета 2012. године дошло је до повећаних тензија у односима између Еквадора и Велике Британије, које су довеле готово до дипломатске катастрофе. Међутим, то није био спор само између две државе, јер може бити посматран као сукоб различитих идеологија и мишљења, тј. између држава које признају и држава које одбацују право на дипломатски азил. Централна личност овог спора је Џулијан Асанж, Аустралијанац, познатији као оснивач, портпарол и главни уредник „Викиликса”. Од новембра 2010. године Асанж је предмет истраге шведских власти поводом оптужби за силовање и сексуални деликт.[3] Пошто је Асанж живео у Великој Британији у време када је издат Европски налог за хапшење, Шведска је затражила његово изручење. Он је одлучио да се бори против екстрадиције, али његови покушаји били су безуспешни на свим нивоима. Коначно, 14. јуна 2012. године Асанж је исцрпео сва расположива правна средства која је имао на располагању у Великој Британији, али одлука да се изручи Шведској остала је на снази.

³⁵ Лопичић Ђ.: *Студије и огледи о конзуларним односима*, Ђорђе Лопичић, БИГ штампа, Београд, 2006, стр. 142.

³⁶ Ibidem, стр. 151.

Дат му је рок од 14 дана да уложи жалбу Европском суду за људска права, али он се одлучио за необичну алтернативу. Наиме, 19. јуна те године Асанж је ушао у просторије амбасаде Еквадора где је затражио заштиту владе Еквадора. Еквадорска влада је истог дана обавестила британску владу о разматрању Асанжовог захтева.³⁷

Еквадор је информисао светску јавност (16. августа) да је одлучио да додели Асанжу дипломатски азил и навео детаљно објашњење разлога који су довели до давања азила. У својој званичној изјави, поред осталог, наводи следеће чињенице и разлоге:

- постоје озбиљне индикације одмазде од стране држава које су оптужиле Асанжа за јавно обелодањивање тајних дипломатских депеша; могућа одмазда може довести у опасност његову безбедност, интегритет и чак његов живот;

- анализа судске праксе указује на то да Асанж не би имао фер суђење, да би могао бити изложен окрутном и понижавајућем поступку, те да би могао бити осуђен на доживотну робију или смртну казну, што не би било у складу са поштовањем његових људских права;

- с обзиром на неке званичне изјаве и дипломатске ноте државних органа Велике Британије, Шведске и Сједињених Америчких Држава, закључује се да ове владе неће поштовати међународне конвенције и уговоре и приоритет дати унутрашњим законима.

Влада Еквадора сматра да наведени аргументи оправдавају страх Џулијана Асанжа. Према томе, он би могао постати жртва политичког прогона, што би била последица његове одлучности да брани слободу изражавања и слободу штампе. Члан 41. Устава Еквадора јасно дефинише право на давање азила. Право на азил и уточиште је у потпуности признато, у складу са законом и међународним инструментима за људска права. Према том члану Устава Еквадора, особе које се налазе у ситуацији азила и уточишта уживаће посебну заштиту која им гарантује пуно остваривање њихових права. Држава ће поштовати и гарантовати принцип невраћања, тј. да избеглица не сме бити враћен у земљу где постоји опасност за његову безбедност и физички интегритет. Еквадор наводи да је право азила формулисано у универзалним документима о људским правима, а ефективна примена овог права захтева међународну сарадњу. [18] Афирмација права азила праћена је фундаменталним принципима општег међународног права, који због њихове важности имају универзалну вредност и примену у складу са општим интересима међународне заједнице у целини. Ови принципи могу се свести на следеће:

- азил у свим својим облицима представља основно људско право и делује „*erga omnes*”, што значи према свим државама;

- дипломатски азил, територијални азил и право да се не буде изручен, протеран, предан или премештен су упоредна људска права без прављења неповољне разлике због расе, боје коже, пола, језика, религије или веровања, политичког или другог мишљења, националног или социјалног порекла или других разлога;

- право на азил је остварено када држава која одобрава азил избеглици или тражиоцу азилу сматра да постоји ризик или бојазан да заштићена особа може постати жртва политичког прогона или оптужена за политички деликт;

- држава која одобрава азил квалификује разлоге за давање азила, а у случају екстрадиције процењује постојеће доказе;

- право на азил је фундаментално људско право, према томе оно припада нормама „*jus cogens*”, што значи систему императивних правних норми које су призна-

³⁷ Vark. R., op. cit. стр. 253.

те као такве од стране целокупне међународне заједнице и од којих није допуштено никакво одступање;[18]

– недостатак међународних конвенција или унутрашњег законодавства држава не може бити оправдање за захтеве за ограничење, повреду или лишавање права азила.³⁸

Неспорно је да су државе, закључујући велик број уговора и суштинских међународних инструмената, прихватиле обавезу да обезбеде заштиту или азил особама прогоњеним из политичких разлога и изразиле спремност да установе судске институције за заштиту људских права и основних слобода. На овом месту поменућемо неке од најважнијих међународних инструмената:[18]

– Универзална декларација о људским правима из 1948. године; право да се тражи и ужива азил у страни држави из политичких разлога (члан 14).

– Женевска конвенција од 12. августа 1949. године о заштити грађанских лица за време рата; у сваком случају забрањен је трансфер заштићених лица у државу где би могли бити прогоњени због политичких разлога.

– Статут Високог комесаријата за избеглице из 1951. године и Протокол из Њујорка из 1967. године. Забрањује се враћање или протеривање избеглица у државу где би њихов живот и слобода могли бити угрожени.

– Конвенција о дипломатском азилу из 1954. године. Држава има право да одобри азил и да квалификује природу деликта као и разлоге прогона (члан 4).

– Европски споразум о екстрадицији из 1957. године забрањује екстрадицију ако уговорна страна сматра да извршени деликт има политички карактер (члан 3).

– Америчка конвенција о људским правима из 1969. године. Право на тражење и уживање азила из политичких разлога (члан 22) .

– Афричка конвенција о људским и грађанским правима из 1981. године. Право прогоњених особа да траже и уживају азил у другим државама (члан 12) .

– Конвенција о основним правима Европске уније из 2000. Установљено је право на дипломатску и конзуларну заштиту. Сваки грађанин Европске уније може тражити избеглички статус на територији треће државе, у којој држава чији је он држављанин нема своје представништво. Он има право на дипломатску и конзуларну заштиту било које државе чланице, под истим условима као и држављанин те државе. (члан 46).³⁹

Поставља се питање зашто је Асанж одабрао ову малу латиноамеричку државу? Очигледно због тога што Еквадор признаје право на доделу дипломатског азила као држава потписница Конвенције о дипломатском азилу из Каракаса 1954. године. Иако је установљено да коришћење просторија дипломатске мисије да пружи уточиште може бити компатибилно са дипломатским функцијама, постоји сумња да су испуњени сви неопходни услови у овом случају. Такво право признато је у општем међународном праву или је предвиђено посебним споразумима између државе именована и државе пријема.[3]

³⁸ Statement of the Government of the Republic of Ecuador on the Asylum Request of Julian Assange, Ecuadorian Ministry of Foreign Affairs, Trade and Integration, 16.08.2012. www.ecuador.org/blog/?p=2120

³⁹ Ibidem.

Међутим, Велика Британија, као и огромна већина држава, не признаје принципе дипломатског азила и није страна уговорница ниједног правног инструмента који захтева од ње да призна одобрење дипломатског азила страним амбасадама у својој држави. Дакле, Велика Британија није у обавези да гарантује Асанжу безбедан пролаз ван државе.[19] Штавише, британске власти подразумевају да Асанж није оптужен за политичко, већ за обично кривично дело – познато је да чак, и у државама које признају дипломатски азил он не би смео бити употребљен ради избегавања редовних судских поступака, а у овом случају јасно је да се ради о томе.⁴⁰

Иако давање дипломатског азила Асанжу од стране Еквадора није било потпуно у складу са Бечком конвенцијом, то не даје право држави пријема да предузме мере против неповредивости просторија еквадорске амбасаде. Британске власти су незванично наговестиле да полиција може ући у амбасаду и ухапсити силом Асанжа. Међутим, такав корак био би очито незаконит према међународном праву, без обзира на чињеницу да постоји потенцијално дозвољена основа у британском праву.[20] Наиме, Закон о дипломатским и конзуларним просторијама из 1987. године прописује да просторије дипломатске мисије могу изгубити своју неприкосновеност под одређеним околностима: (1) ако држава именована престане да користи земљиште у сврху своје мисије и (2) ако британски државни секретар повуче прихватање, тј. сагласност у односу на ту државу. Ове мере нису популарне у британској правној пракси, у најмању руку због тога што стварају ризикантан преседан.⁴¹

Постојале су сугестије да Велика Британија треба да прекине дипломатске односе са Еквадором, јер би у том случају Еквадор био приморан да затвори своју амбасаду и повуче своје особље. Као последица тога, Асанж би остао сам и полиција би могла да уђе у амбасаду. Међутим, то није тако једноставно извести у пракси. Бечка конвенција о дипломатским односима захтева, чак и у случају да су дипломатски односи прекинути, да држава пријема мора да поштује и штити просторије дипломатске мисије. Али, она не прецизира колико дуго просторије остају неприкосновене. Свакако би било апсурдно утврдити да просторије дипломатске мисије задржавају свој дипломатски статус на неодређено време без постојања дипломатских односа. Ако је разлог давања привилегија и имунитета дипломатским представницима и њиховом особљу – ефикасно обављање функција дипломатске мисије као заступника државе именована – није потребно да се одобри неповредивост просторијама које нису коришћене за обављање дипломатских функција дуже време. Ако се сложимо са овим претпоставкама, колико дуго се дипломатски статус наставља? Када се функције дипломатских агената заврше потребно је дати разуман рок да заврше своје активности и напусте земљу.[3]

Велика Британија прописује генерални период од месец дана. Ово правило може да се прошири на просторије дипломатских мисија помоћу аналогије, иако разуман рок у таквим случајевима треба да буде дужи. Ова анализа показује да нема лаких и једнообразних решења у дипломатском праву поводом случаја дипломатског азила када држава пријема не жели да га призна.⁴²

⁴⁰ Foreign Secretary Statement on Ecuadorean Governments Decision to Offer Political Asylum to Julian Assange, Foreign and Commonwealth Office, 16.8.2012., www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=800710782,

⁴¹ Diplomatic and Consular Premises Act (1987), www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/46

⁴² Vark. R. op. cit. стр. 256.

Закључак

Дипломатски азил је веома специфична правна установа. Упркос чињеници да га не признаје опште међународно право, остаје дубоко укореењен и широко примењиван у земљама Латинске Америке. Регионалне кодификације права дипломатског азила, које је усвојила већина земаља Латинске Америке у облику три конвенције, и две пресуде у једином случају дипломатског азила којим се бавио Међународни суд правде у Хагу представљају главне изворе права за богату праксу давања азила. Међутим, иако се дипломатски азил примењује вековима, па су разне државе одобравале азил појединцима који су тражили уточиште од локалних власти, његов легалитет је и даље сумњив и споран. Може се закључити да се дипломатски азил развио у признати концепт у Латинској Америци, где држава која одобрава азил има надлежност да једнострано и дефинитивно утврђује да ли је појединац оптужен за опште кривично дело или за политички деликт. Територијална држава у основи је принуђена да призна одлуку о одобравању дипломатског азила, али може захтевати да спорна особа напусти земљу. Али, у другим крајевима света, концепт дипломатског азила одбачен је као установа супротна општем међународном праву. У тим случајевима, он се посматра као ствар хуманитарне праксе. Наиме, државе су спремне да обезбеде и прихвате уточиште у дипломатским мисијама, али се то чини ради спречавања повреде лица у случају непосредне опасности. Чак и тада, државе које су укључене у спор воде преговоре и покушавају да пронађу споразумно решење без неповратног прекида међусобних односа.

Већина правних аутора који се баве овим питањем слаже се у томе да основ за дипломатски азил треба тражити у споју начела неповредивости просторија дипломатске мисије и начела хуманитарних обзира. Предмет сталних неслагања између различитих аутора остаје однос између суверенитета територијалне државе и дипломатског азила, тј. питања да ли давање дипломатског азила дерогира суверенитет територијалне државе, која тиме губи надлежност над лицем које преко дипломатског азила добија заштиту друге државе. Изузетно важан проблем, како са правне тачке гледишта тако и у пракси, представља дефинисање дела које је починило лице које се нађе под заштитом дипломатског азила. У обичајним правилима и међународним актима утврђено је правило да се дипломатски азил може доделити особама прогоњеним из политичких разлога, али никако особама оптуженим за општа кривична дела. Може се приметити да у овом тренутку не постоји општеприхваћена дефиниција политичких кривичних дела.

Појам политичког кривичног дела испитује се у сваком конкретном случају. Важно је напоменути да Интерамеричка комисија за људска права Организације Америчких Држава наводи да се дипломатски азил не може одобрити лицима за које се оправдано сумња да су извршила међународна кривична дела. Чињеница да држава пријема одбацује концепт дипломатског азила нема пресудан утицај у пракси, јер су просторије дипломатске мисије безусловно заштићене од било какве насилне акције коју би предузеле органи територијалне државе ради хапшења бегунца који је тамо потражио уточиште. Дипломатски азил је прихваћен и признат само у државама Латинске Америке. Примена дипломатског азила ван овог континента веома је ризична и не постоје гаранције да буде успешна у тим случајевима. Исход је тада потпуно неизвестан и искључиво

зависи од реалних односа између државе чија дипломатска мисија пружа азил и државе на чијој се територији то дешава, тј. територијалне државе. Због тога не постоји никакво правило на које би дипломатска мисија једне земље могла да се ослони. Најбоља је солуција да се решење проблема пронађе у међусобним договорима и компромисима обе државе, које ће бити правично и обострано прихватљиво за сукобљене стране.

Литература

1. Satow E.: *Guide to Diplomatic Practice*, (5th edition), Longmans, London, New York, 1979.
2. Morales Lama M.: *Diplomacia contemporanea: Teoria y practica para el ejercicio profesional*, Editora Carripio, Santo Domingo, 2005.
3. Vark R.: "Diplomatic asylum; Theory, practice and the case of Julian Assange", *Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences*, no. 11, 2012. стр. 240-259.
4. Бабулин С.: *Свет империја; територија државе и светски поредак*. Pressing, Београд, 2009.
5. Гершић Г.: *Дипломатско и конзуларно право*, Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, Београд, 1995.
6. Јанковић Б.: *Дипломатија*, Научна књига, Београд, 1988.
7. Рачић О. Димитријевић В.: *Међународне организације*, Савремена администрација, Београд, 1988.
8. Ђорђевић С. Митић М.: *Дипломатско и конзуларно право*, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, Београд, 2000.
9. *The state of the world refugees; chapter 5: Chile under general Pinochet*, UNHCR, Geneva, 2000.
10. Крећа М.: *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
11. Andrassy J.: *Међународно право*, Школска књига, Загреб, 1990.
12. Rosito A. M.: "Diplomatic asylum: the United States and Latin America; a comparative analysis", *Brooklyn Journal of International Law*, no. 13. 1987. стр. 111-135.
13. *Asylum Judgement (Colombia v. Peru)* ICJ Reports (20.11. 1950), ICJ Reports (13.6.1951)
14. Shaw M. N.: *International Law (6th edition)*, Cambridge University Press, New York, 2008.
15. Murty B. S.: *The international law of diplomacy; the diplomatic instrument and world public order*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989.
16. Bayer V.: "Pravni položaj konzulata i članova konzulata u krivičnom postupku", *Zbornik Pravnog fakulteta*, br. 1. Zagreb, 1967. стр. 75-90.
17. Лопичић Ђ.: *Студије и огледи о конзуларним односима*, Ђорђе Лопичић, Београд, 2006.
18. *Statement of the government of the Republic of Ecuador on the asylum request of Julian Assange, Ecuadorian Ministry of Foreign affairs, trade and integration*, 16. 08. 2012. www.ecuador.org/blog/?=2120, (10.05.2014.)
19. *Foreign secretary statement on Ecuadorian governments decision to offer political asylum to Julian Assange, Foreign and Commonwealth office*, 16.08.2012. www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=news&id=800710782 (11.05.2014.)
20. *Diplomatic and consular premises act (1987)*, www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/46 (11.05.2014.)

Безбедносни изазови повећавају и „безбедносне“ активности, чиме се проширује и круг државних институција, које добијају одређене задатке у националној безбедности. Поред повећавања њиховог броја, постоји и потреба да се на безбедносне ризике, изазове и претње одговори на јединствен и усклађен начин.

У чланку се разматра Савет за националну безбедност, као једна од институција у систему националне безбедности. Као таква, под различитим именима, присутна је у многим земљама. Уважавајући потребе и позитивна искуства других земаља, постављање Савета за националну безбедност као „кровне институције“ у систему националне безбедност омогућило би јединствено и усклађено деловање, у складу са нормативно-правним уређењем и прописаним надлежностима учесника и уз разумне трошкове.

Кључне речи: *безбедност, институција, систем националне безбедности, савет за националну безбедност*

Увод

Свет данас обележавају процеси глобализације¹ од којих се очекивало да буду почетак новог времена и зачетак једног новог светског друштва којим је, коначно, требало да се превазиђу дотадашње разлике и поделе. У наглашеној димензији борбе за опстанак у условима конкуренције, моралне вредности данас су битно другачије од раније успостављених и важећих моралних вредности. Чини се да је данас, више него икада, препознатљив и примењен принцип „Циљ оправдава средство“. (Санкције су управо једно од таквих средстава за наметање културних, духовних и осталих норми оног ко их намеће. Сједињене Државе, као носилац гло-

¹ Реч глобализација упућује на нешто што је глобално, односи се на читав свет, светски, целокупно. Обухвата све друштвене процесе и односе који имају планетарни карактер, који се манифестују у свим димензијама светских збивања. Не постоји једна јединствена дефиниција глобализације, управо због њене сложености и вишедимензионалности, и може се тумачити кроз призму политике, социологије, економије и других наука. Поједностављено речено, глобализација је скуп прекограничних процеса, покренутих незапамћеним развојем модерне технологије, који је довео до убрзања економских процеса, а који се одражава у социјалној, политичкој, културној и свим другим подручјима друштва, дакле глобалног је, односно светског значења. Она представља повезивање које превазилази оквире националне државе, а циљ им је повећање економског раста и богатства. Фридман је једноставно дефинише као преплитање тржишта, технологија информационих система и телекомуникационих мрежа на начин којим се свет смањује од величине медијума до величине малог.

бализма², иако прокламују широке видове глобалистичких принципа, само у 20. веку примениле су 120 унилатералних санкција, а преко 60 их је уведено у последњих пет година 20. века. Председник Бил Клинтон је у току свог првог мандата увео нове економске санкције у 35 земаља, што је у том тренутку чинило 42% светске популације и 19% светског извоза³).

Данашњи противречни процеси повезују свет, али га и хијерархизују и бацају у дубоке поделе и поларизације. Препознају се нове претње безбедности, као што су тероризам и организовани криминал, социјалне нестабилности, економски проблеми и миграције изазване њима, угрожавање животне средине, епидемије заразних болести и друге појаве. Под дејством ових противречних сила букнули су национални, верски, културни и политички конфликти. Очекивања да ће крајем хладног рата наступити заокрет ка миру, разоружању и демократској интеграцији нису се обистинили. Пред нашим очима одвија се инструментализација међународних организација (ОУН, ЕУ, ОЕБС и др.) од стране глобалне елите моћи и устоличује ауторитарни светски поредак на принципима хијерархије и доминације. Зато се с разлогом може говорити о инвазији ауторитарног светског поретка на националне државе и неминовности ограничења суверенитета. Под паролом „хуманог интервенционализма“ омогућено је отворено мешање и доминација велесила над неразвијеним подручјима, као што је агресија НАТО-а и двоипомесечно присуство „Милосрдног анђела“ на територији Србије. Стоуб Талбот, који је за време бомбардовања Србије водио Заједнички обавештајни Комитет за дипломатију Пентагона и Стејт департмента, у предговору књиге директора за везе Џона Нориса каже: „стварни циљ тог бомбардовања није имао никакве везе са бригом за косовске Албанце – стварни узрок био је то што Србија није спроводила тржишне, социјалне и економске реформе, што значи да је то била последња оаза Европе која се није повиновала неолибералним програмима под управом САД, па је то морало бити уклоњено.“⁴

Безбедносни изазови, који се јављају и утичу на све области друштвеног живота (спољну и унутрашњу политику, економију, финансије, енергетику, екологију, религију, културу, информатику и др.), намећу потребу укључивања већег броја државних институција у послове којима се осигурава национална безбедност. Поред повећавања њиховог броја, постоји и потреба да се на безбедносне ризике, изазове и претње⁵ одговори на јединствен и усклађен начин.

² Видети више Dž. E Stiglic, *Противречност глобализације*, SBM-х, Београд, 2004, стр. 225-263.

Присталице глобализације сматрају да је то процес који вуче ка друштвеном прогресу у свим његовим аспектима (економско-политичком, технолошком културно-научном), доприноси да сви (и богати и сиромашни) постају богати. На другој страни су они који сматрају да је глобализација искључиво „пројекат доминације Запада“, нове империјалне политике „американизације“ света.

³ [http://www. Александра Јоксимовић, „Санкције као средство у спољној политици после хладног рата“ \(Приступљено: 31.12.2013\).](http://www. Александра Јоксимовић, „Санкције као средство у спољној политици после хладног рата“ (Приступљено: 31.12.2013).)

⁴ [http://www. интервју Ноама Чомског у Политици 07.05.2006. године. \(Приступљено: 31.12.2013\).](http://www. интервју Ноама Чомског у Политици 07.05.2006. године. (Приступљено: 31.12.2013).)

⁵ Према Орлић, Д.: „Појмовно одређење изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности“, Војно дело, 3/04, стр. 84, наводе се изазови, ризици и претње.

Изазови су могући, потенцијални облици угрожавања стабилности и суверенитета државе и идентитета појединца и друштва. Они су извориште ризика и претњи, и њихова ширина утицаја распростире се кроз војну, политичку, економску, социјеталну и еколошку димензију безбедности. Вредност изазова почетно је неутрална по опстанак државе и друштва, и зависно од реаговања на њу може да има позитиван предзнак – у разрешењу, или негативан – у даљем степеновању кроз ризике и претње.

Улога институција државе у остваривању безбедности државе различито се тумачи у зависности од приступа безбедности, ипак централну улогу државе нико не спори. Државне институције су и даље одговорне за безбедност државе и грађана, с тим што се повећањем „безбедносне“ активности знатно проширује и круг државних институција, које добијају одређене задатке у националној безбедности.

Систем националне безбедности, као подсистем политичког система, утиче на унутрашње токове друштва, пре свега на економске и политичке односе (делује и као покретач и као баријера друштвеним кретањима). Мора да одговори унутрашњим, уставним и законским надлежностима и међународним обавезама, што га чини сложеним системом сачињеним од низа подсистема и елемената, који су функционално повезани.

Једна од институција у систему националне безбедности, као предмет овог рада, јесте и Савет за националну безбедност. Као таква, под различитим именима, присутна је у многим земљама. Као тело у области националне безбедности разматра питања из рада служби безбедности, њихову међусобну сарадњу и сарадњу са другим безбедносним структурама и државним органима, предлоге за унапређење националне безбедности и друга питања која су значајна за националну безбедност.

Систем националне безбедности

Безбедност појединца, друштва и државе уставна је обавеза и егзистенцијално питање опстанка и развоја државе. Све сложенији безбедносни изазови захтевају ангажовање све већег броја субјеката безбедности који морају да функционишу као недељива и јединствена целина. Сви ови субјекти, одређени политичким и правним поретком земље и њихово деловање у миру, ванредним ситуацијама и рату чини систем националне безбедности.

У литератури налазимо више дефиниција појма систем националне безбедности. Због уважавања и нових изазова, ризика и претњи и омогућавање укључења већег броја субјеката из свих области друштвеног живота, у зависности од потреба, користимо дефиницију дату у Стратегији националне безбедности Републике Србије: „Систем националне безбедности представља нормативно, структурно и функционално уређену целину елемената чијом се делатношћу остварује заштита националних интереса Републике Србије.”⁶

Ризици су ближи, видљивији и јасније мерљиви облици угрожавања суверенитета и идентитета држава и друштва. Изворишта су безбедносних претњи, а ширина њиховог утицаја има јаснији појавни облик. Имају негативан предзнак јер угрожавају опстанак државе и друштва, али уз могућност избегавања негативних последица и њихово повољно решење по објекат међународне безбедности.

Претње су непосредни облици угрожавања државе и друштва. То је врста притиска, чинилац кризе или неког сукоба, којим жели да се нанесе штета или неко зло са позиција силе да би се објекат претње присилио на неке уступке. Претње имају јасне, предвидљиве и одређене облике угрожавања – рат, економске санкције или терористички напади – и негативне су по опстанак државе и друштва. То су коначни, најдиректнији извод изазова и ризика.

⁶ Стратегија националне безбедности Републике Србије, МО РС, Медија центар МО РС, Београд, 2009, стр. 29

Систем националне безбедности у ширем смислу чине највиши органи законодавне, извршне и судске власти: Народна скупштина Републике Србије, председник Републике Србије, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва.

У ужем смислу систем националне безбедности чине: систем одбране, снаге Министарства унутрашњих послова, безбедносно-обавештајни систем и привремено формирани органи и координациона тела за поједине кризе.⁷

Систем одбране представља јединствену, структурно уређену целину снага и субјеката одбране чији је основни циљ заштита интереса Републике Србије од оружаног угрожавања споља. Војска Србије је основни субјект система одбране.

Снаге Министарства унутрашњих послова део су система националне безбедности чији је циљ заштита националних интереса у домену унутрашње безбедности. Полиција је основна снага Министарства унутрашњих послова. Обавља послове заштите живота, личне и имовинске безбедности грађана, обезбеђења државне границе, борбе против тероризма и оружаног угрожавања изнутра и друге послове у складу са законом.

Безбедносно-обавештајни систем је функционално обједињен подсистем националне безбедности Републике Србије који чине Безбедносно-информативна агенција, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција. Њихове надлежности, делокруг рада, овлашћења, задаци, међусобни односи и сарадња, као и демократска и цивилна контрола њиховог рада, регулишу се законом. Послове усклађивања рада служби безбедности обавља Биро за координацију.

Системом националне безбедности управљају државни органи као носиоци законодавне и извршне власти, ради достизања најповољнијег стања безбедности. Функције управљања системом су планирање, организовање, наређивање, координација и контрола, а спроводе се у складу са Уставом, законом и другим прописима.⁸

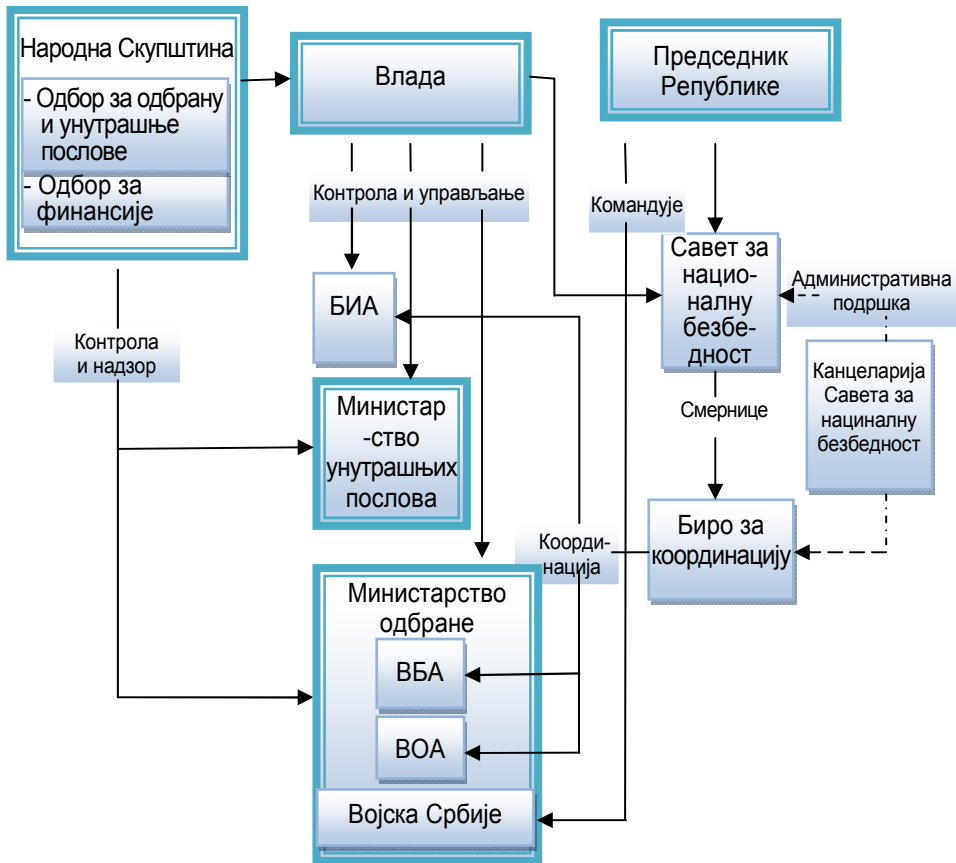
Народна скупштина Републике Србије остварује свој утицај на све делове система националне безбедности уставотворном и законодавном делатношћу. Народна скупштина одлучује о рату и миру, доноси законе и друге опште акте у области националне безбедности и надзире рад Владе и других органа одговорних Народној скупштини, у складу са Уставом и законом. Народна скупштина, преко Одбора за одбрану и безбедност, остварује надзор и демократску и цивилну контролу над системом националне безбедности.

Председник Републике Србије председава Саветом за националну безбедност и командује Војском Србије, у складу са Уставом и законом. Председник Републике указује на одређена питања и проблеме из домена националне безбедности, покреће њихово решавање и доноси акте из своје надлежности.

Влада усмерава и усклађује рад органа државне управе у домену националне безбедности, у складу са Уставом и законом. Влада предлаже и реализује политику националне безбедности, усмерава и усклађује функционисање система националне безбедности, обезбеђује материјална и финансијска средства за потребе система.

⁷ Видети шире: Исто, стр. 29

⁸ Стратегија националне безбедности Републике Србије, МО РС, Медија центар МО РС, Београд, 2009, стр. 30



Прилог: Систем националне безбедности Републике Србије⁹

Савет за националну безбедност у другим државама

Већ је речено да институција Савета за националну безбедност, као тело у области националне безбедности, није непознаница и у другим државама, како оним које су достигле висок степен општег развоја, тако и у државама које су на различитом степену транзиционог процеса чија искуства могу користити за потребе остваривања унутрашњих интереса Републике Србије.

⁹ Дуловић, Љ.: Законодавни оквир за ангажовање Војске Србије у ванредним ситуацијама, ВИЗ, Београд, јесен/2014, стр. 216.

Карактеристична страна решења Савета за националну безбедност

Савет за националну безбедност Норвешке¹⁰ (Национални безбедносни ауторитет (ПМФ)) јесте међусекторски професионални и надзорни орган чија је основна сврха да се супротстави претњама независности и безбедности и другим виталним интересима националне безбедности, пре свега шпијунажама, саботажама или актима тероризма. Има своју организацијску структуру у оквиру Министарства одбране којем су подређене и оружане снаге. Главни командант је формално краљ, али ту функцију фактички обавља начелник Генералштаба, који је и главни саветник министра одбране. Савет доставља извештаје министарству одбране, министарству правде и министарству полиције.

Савет за националну безбедност у Републици Чешкој¹¹ је стално тело Владе и задужен је за координацију безбедносних питања и припреме нацрта мера за осигурање безбедности земље. Постављен је Уставним законом о безбедности Чешке републике. Чланови овог тела су премијер, министар иностраних послова, одбране, унутрашњих послова, европских послова, финансија, индустрије и трговине, саобраћаја и здравља. Посебну специфичност чине четири стална одбора за координацију спољне безбедносне политике, планирање одбране, планирање у цивилним катастрофама и комитет за извештавање. Одбори су одговорни за проналажење решења за кризу и друге озбиљне ситуације које се тичу безбедносних интереса Р. Чешке.

У Аустрији, слично као у Чешкој, Саветом за националну безбедност¹² (Национални савет одбране), чије су надлежности сличне, председава канцелар. Поред њега, Савет сачињава вицеканцелар, министар одбране, генерални инспектор оружаних снага и представник парламента. Такође, и овде, под Националним саветом одбране делују четири главна одбора: одбор војне одбране, одбор цивилне одбране, одбор економске одбране и одбор психолошке одбране. Министар за народну одбрану и министар унутрашњих послова делују у сарадњи и координацији у реализацији надлежности одбора.

Бугарско решење је да Саветом националне безбедности¹³, који је уставна категорија, председава председник Републике, који је уједно и командант оружаних снага. Чланови овог, чисто саветодавног тела, јесу и председник Владе, министри спољних и унутрашњих послова, министар одбране, председник парламента, и други руководиоци државних органа које и иначе срећемо у саставу савета широм света. Одлуке Савета су декларативног карактера и о њиховој судбини се стара секретар (директор) Савета.

Савет националне одбране у Мађарској¹⁴ такође представља уставни орган који постоји искључиво у ратном, односно другом нередовном стању и који врши надлежности које му пренесе народна скупштина, као и надлежности председника Републике и председника Владе. Савет чине председник Републике, председник Народне скупштине, председници посланичких група, представници самосталних посланика, председник и чланови владе и начелник Генералштаба Мађарске народне одбране. Савет својим уредбама може да суспендује поједине законе и да одустане од њих.

¹⁰ <http://www.The.Norwegian.Intelligence.and.Security>. (Приступљено: 31.12.2013).

¹¹ <http://www.National.Security/Government.of.the.Czech.Republic>. (Приступљено: 31.12.2013).

¹² <http://www.Austria-National.Security>. (Приступљено: 31.12.2013).

¹³ <http://www.State.Agency.for.National.Security>. (Приступљено: 31.12.2013).

¹⁴ <http://www.National.Security.Authority>. (Приступљено: 31.12.2013).

Нормативно-правна сфера

Први пут термин Савет за националну безбедност јавља се у државној заједници Србија и Црна Гора у јануару 2006. године када Влада Републике Србије доноси Одлуку о оснивању Савета за националну безбедност.¹⁵ Савет се није бавио усклађивањем и усмеравањем рада служби безбедности, већ само о питањима националне безбедности. Иако га је основала Влада Србије, Савет за националну безбедност имао је половину чланова савезног нивоа. Није било јасно ни о чијој безбедности се старао.

Проглашењем независности у Парламенту Црне Горе, дана 21. 6. 2006. године, створили су се услови да Србија као независна држава у целини одговора за суверенитет, независност и територијалну целовитост.

Народна скупштина Републике Србије усвојила је Устав РС¹⁶, на Првој посебној седници Народне скупштине РС у 2006. години, одржаној 30. 6. 2006. године, а коначно је усвојен републичким референдумом 28. и 29. 10. 2006. године.

Дана 31. 7. 2007. године Влада доноси Одлуку о оснивању Савета за националну безбедност Републике Србије¹⁷ (на основу члана 43. став 1. Закона о Влади, „Службени гласник РС” бр. 55/05 и 71/05 – исправка), члана 62. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, број 79/05), а у вези са чланом 112. став 2. и чланом 123. тачка 5. Устава Републике Србије).

На Другој посебној седници Народне скупштине РС у 2006. години, одржаној 10.11.2006. године, Народна скупштина је усвојила Уставни закон за спровођење Устава РС¹⁸, 10. 11. 2006. године. Чланом 3. став 2 Уставног закона за спровођење Устава РС, наметнута је обавеза да се донесу закони којима се уређују положај и избори за председника Републике, одбрана и Војска Србије, спољни послови и службе безбедности, како би се извршили избори за председника Србије.

Као почетни закон којим би биле регулисане службе безбедности, донет је Закон о основама уређења служби безбедности.¹⁹ Овим законом, за потребе разматрања питања од значаја за националну безбедност, оснива се Савет за националну безбедност.

Савет за националну безбедност²⁰ је тело Републике Србије које обавља одређене послове и задатке из области националне безбедности. Савет се стара о националној безбедности тако што:

- разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности;

- разматра међусобну сарадњу органа надлежних за одбрану, органа надлежних за унутрашње послове и служби безбедности и њихову сарадњу са другим надлежним државним органима, као и сарадњу са органима и службама безбедности страних држава и међународних организација;

¹⁵ Одлуку о оснивању Савета за националну безбедност („Службени гласник РС”, број 3/06).

¹⁶ Устав РС („Службени гласник РС”, број 98/06).

¹⁷ „Одлука о савету за националну безбедност, број 02-2866/2007

¹⁸ Уставни закон за спровођење Устава РС („Службени гласник РС”, број 98/06).

¹⁹ Закон о основама уређења служби безбедности, („Службени гласник РС”, број 116/07).

²⁰ Исто, члан 5.

– предлаже надлежним државним органима мере за унапређење националне безбедности;

– разматра предлоге за унапређење националне безбедности које му упућују органи надлежни за одбрану, органи надлежни за унутрашње послове, службе безбедности и други надлежни државни органи;

– разматра питања из делокруга органа државне управе, аутономних покрајина, општина, градова и града Београда која су значајна за националну безбедност;

– разматра и друга питања која су значајна за националну безбедност.

Савет усмерава и усклађује рад служби безбедности тако што:

– разматра обавештајно-безбедносне процене и доноси закључке којима одређује приоритете и начине заштите и усмерава остваривање националних интереса који се спроводе путем обавештајно-безбедносне делатности;

– доноси закључке у вези с радом служби безбедности и Бироа за координацију;

– доноси закључке којима усмерава и усклађује рад служби безбедности;

– доноси закључке којима усмерава сарадњу служби безбедности са службама безбедности страних држава и међународних организација;

– доноси закључке којима усклађује делатности државних органа које су посвећене међународној сарадњи у области националне безбедности и одбране;

– прати извршавање закључака које је донео;

– даје мишљења о предлозима годишњих и средњорочних планова рада служби безбедности;

– даје мишљења Влади о предлозима буџета служби безбедности и прати реализацију одобрених буџетских средстава;

– даје мишљење Влади о предлогу за постављење и разрешење директора служби безбедности.

Савет се стара о усаглашеној примени прописа и стандарда за заштиту података о личности, као и других прописа којима се штите људска права која могу да буду угрожена разменом информација или другим оперативним радњама.

Уредбом о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност²¹ образована је Канцеларија Савета за националну безбедност. Ступањем на снагу Закона о тајности података²², који се примењује од 1. 1. 2010. године, Канцеларија Савета за националну безбедност променила је име у Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података²³. Канцеларија Савета основана је као служба Владе са својством правног лица која обавља стручне и административне послове, а нарочито:

– послове у вези са сазивањем и припремањем седница Савета;

– стручне послове у вези са праћењем спровођења смерница и закључака Савета;

– послове административно-техничке подршке Бироу за координацију;

– чување и стављање на увид извештаја и других аката Савета члановима Савета.

Биро за координацију²⁴ оперативно усклађује рад служби безбедности и извршава закључке Савета о питањима из своје надлежности, а посебно:

²¹ Уредбом о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност („Службени гласник РС”, број 12/09).

²² Закона о тајности података („Службени гласник РС”, број 104/09).

²³ Закон о основама уређења служби безбедности, („Службени гласник РС”, број 116/07), члан. 8.

²⁴ Исто, члан 11.

- утврђује задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности и служби безбедности и других државних органа и, с тим у вези, координира њихове активности;
- утврђује начин оперативног усклађивања у појединим случајевима;
- оснива мешовите радне групе за оперативне задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности и утврђује њихове задатке;
- анализира резултате оперативног усклађивања и о томе, по потреби, извештава Савет, најмање једном у шест месеци.

Чланови Савета за националну безбедност²⁵ су:

- председник Републике;
- председник Владе;
- министар одбране;
- министар унутрашњих послова;
- министар правде;
- начелник Генералштаба Војске Србије;
- директори служби безбедности.

Савет има секретара Савета, који учествује у раду Савета без права одлучивања.

Организациону структура Канцеларије Савета²⁶ чини директор, заменик директора и следеће унутрашње јединице: Одсек за подршку рада Савета за националну безбедност и Бироа за координацију служби; Одсек за заштиту података и Централни регистар страних тајних служби; Одсек за информатичку безбедност; Група за правне и финансијске послове и Група за међународну сарадњу и управљање пројектима.

Биро за координацију²⁷ чине директори служби безбедности и секретар Савета.

У раду Бироа за координацију могу, по позиву, да учествују:

- представници Министарства спољних послова;
- директор полиције и начелници управа полиције;
- републички јавни тужилац;
- директор Управе царина;
- руководиоци других државних органа, организација и институција.

Могућност унапређења рада и садржаја рада

У оквиру садашњег нормативно-правног оквира, неусклађеност структуре и садржаја са утврђеним функцијама и потреба за рационализацијом државне управе указује на неопходност одређених промена.

Савет за националну безбедност је тело које обавља послове који су и у оквиру послова из надлежности Владе РС, па би и председавајући требало да буде председник Владе. Састав Савета за националну безбедност, који чине чланови владе и уставне надлежности председника Републике Србије и Владе Србије, оправдано

²⁵ Исто, члан 6.

²⁶ Правилник о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Канцеларији Савета.

²⁷ Закон о основама уређења служби безбедности, („Службени гласник РС”, број 116/07), члан 12.

доведе у сумњу законску основу именовања председника РС као председавајућег Савета. Устројство Савета на овај начин представља резултат остварења и повећања политичке моћи политичке партије или неке политичке личности. Било би оправдано да Саветом председава председник РС уколико би се Савет бавио искључиво питањима које су битна за остваривање и заштиту виталних националних интереса и одређивање дугорочног правца у којем би Република Србија требало да иде и то кроз стратегијско-доктринарна документа.

С обзиром на то да стратегији треба да претходе различите студије и анализе чинилаца које је одређују, укључивање кадрова из министарстава и научних установа створило би повољне сазнајно-методолошке услове за израду, разумевање и прихватање завршног документа. Велики допринос, као члан, дао би и министар спољних послова. Да је неоправдано изостављен види се при сагледавању надлежности Министарства спољних послова²⁸ и Савета за националну безбедност.

Народној скупштини РС, као највишем представничком и законодавном телу и носиоцу уставотворне и законодавне власти, дата је надлежност да надзире рад служби безбедности, непосредно и преко свог одбора.²⁹ Такође, Влада је одговорна Народној скупштини за вођење политике Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, за стање у свим областима из своје надлежности и за рад органа државне управе.³⁰ Влада и сваки њен члан дужни су да доставе Народној скупштини извештаје и податке који су јој потребни ради расправљања питања везаних за рад Владе или њеног члана.³¹ Наведено указује на обавезу достављања извештаја Народној скупштини РС или присуство представника Народне скупштине РС у Савету за националну безбедност у својству члана. Тиме би се остварила и демократска контрола над овим телом.

Канцеларија Савета за националну безбедност је из прихода буџета РС утрошила 23.624.000. динара за своје потребе. Од тог износа 12.777.000. динара издвојено је за плате³² (Извод из закона о буџету РС за 2012. годину).

Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података обавља стручне и техничке послове за Савет за националну безбедност и Биро за координацију; послове из надлежности заштите података; израду и вођење централног регистра страних тајних података. Канцеларија је, закључивањем споразума у области размене и заштите тајних података, остварила могућности за унапређење односа са чланицама Европске уније и чланицама и партнерима НАТО-а, билатералну, регионалну и мултилатералну сарадњу у сузбијању глобалних изазова, ризика и претњи и учешће у управљању кризама и управљању границом, супротстављању тероризму, организованом криминалу и корупцији, илегалној миграцији и трговини људима, у заштити животне средине, природних ресурса и здравља грађана Републике Србије.

Ради штедљивог односа према средствима грађана Србије, рационализације и избегавања дуплирања послова у државној управи, потребно је укинати Канцеларију Са-

²⁸ сајт Министарства спољних послова - надлежности министарства. (Приступљено: 31.12.2013).

²⁹ Устав РС („Службени гласник РС”, број 98/06), члан 99.

³⁰ Исто, члан 124.

³¹ Закон о влади („Службени гласник РС” број. 55/05 и 71/05 и исправке 101/07), члан 39 .

³² Извод из закона о буџету РС за 2012. годину (Службени гласник РС бр. 101/11).

вета за националну безбедност и заштиту тајних података. Стручне и техничке послове за Савет и Биро обављао би Генерални секретаријат³³ Владе или Председника Републике, у зависности од тога ко би био председавајући. Послове из надлежности заштите података обављало би Министарство одбране у оквиру телекомуникационо-информатичког обезбеђења Војске Србије, јер оно, поред осталог, обухвата и спровођење заштите података и информација. Размена и заштита података, као што је и изнето, најчешће обухвата сарадњу по питањима безбедности, што је разлог више за овакво опредељење. Послове везане за безбедносне упитнике и сертификате за приступ тајним подацима обављала би БИА и Министарство унутрашњих послова.

Биро за координацију треба да буде тело које влада оснива својим актом и којим председава министар одбране или представник министарства одбране. У прилог тој чињеници треба напоменути да Влада може основати координациона тела ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе.³⁴ Уколико представник министарства у чијем је делокругу претежан део посла због којих је координационо тело основано није министар тог министарства, овим телом руководи представник тог министарства³⁵. Министарства и посебне организације подносе Влади, бар једном годишње, извештај о свом раду који садржи опис стања у областима из њиховог делокруга, податке о извршењу закона, других општих аката и закључака Владе и података о преузетим мерама и њиховом дејству.³⁶ Министарства и посебне организације дужне су да Народној скупштини и председнику Републике проследе обавештења, објашњења и податке везане за њихове надлежности.³⁷

Закључак

На почетку 21. века безбедност, као појам и област друштвене делатности, све више добија на значају. Интегративни процеси у свим областима друштвеног живота захватили су и област безбедности. Међутим, упоредо са тим безбедносним трендовима, савремени свет је и даље суочен са бројним безбедносним изазовима, ризицима и претњама, који све чешће постају непредвидиви, асиметрични и имају транснационални карактер.

Узимајући у обзир значај, национална безбедност нормативно-правно мора бити уређена на систематичан и детаљан начин. Код нас није такав случај због недостатка неких значајних одредби, а постојеће су често нејасне и широко постављене, што отвара могућност њихове злоупотребе. Оптималним и функционалним структурирањем система безбедности свака држава мора бити спремна да се адекватно супротстави свим потенцијалним безбедносним искушењима. Његова струк-

³³ Закон о влади („Службени гласник РС” број 55/05 и 71/05 и исправке 101/07), члан 29; Закон о председнику Републике („Службени гласник РС”, бр. 111/07), члан 27.

³⁴ Закон о државној управи („Службени гласник РС” број 79/05, 101/07 и 95/10), члан 62.

³⁵ Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарству, посебна организација и службама Владе („Службени гласник РС” број 08/07-пречишћен текст, 69/08 и 98/12), члан 25.

³⁶ Закон о државној управи („Службени гласник РС” број 79/05, 101/07 и 95/10), члан 63.

³⁷ Исто, члан 68.

тура мора бити организована у складу са утврђеним функцијама тих органа и управа, ради повећања делотворности и уштеда у раду. Као део државне управе мора бити способна да пружи висок квалитет услуга уз разумне трошкове.

Поред тога, систем националне безбедности је сложен систем са више подсистема који обављају велики број активности у оквиру својих надлежности, а крајњи циљ је заштита и унапређење безбедности. Све то указује на сложеност управљања системом националне безбедности и велике могућности некоординираног деловања.

Савет за националну безбедност, као тело сличног назива, егзистира у многим земљама. Овај специфичан орган показује извесне сличности, али са битно другачијим карактером, овлашћењима и саставом. Постоји у миру, а неки као пример само у рату. Све то указује на немогућност упоредне анализе.

Формирање Савета за националну безбедност у Републици Србији такође прати нормативно-правна неусклађеност; његова структура није у складу са утврђеним функцијама. Дуплирање функција, оснивање нових тела смањује учинак и повећава трошкове.

У складу с тим, уважавајући потребе и позитивна искуства других земаља, а ради јединственог и усклађеног деловања у функцији решавања проблема, Савет за националну безбедност требало би изменити и поставити као „кровну институцију” у систему националне безбедности.

Поред Генералног секретаријата председника Републике и Кабинета председника Републике, који обављају послове непосредно повезане са функцијом и надлежностима председника, налазио би се и Савет за националну безбедност.

Старање о националној безбедности проширило би се разматрањем, како питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности, тако и питањима из области спољне политике.

У чланове Савета нужно је уврстити министра спољних послова, представника Народне скупштине и кадрове из научних установа.

Савет за националну безбедност, након заједничког разматрања питања из дневног реда седнице, једногласним одлучивањем председника Републике, председника Владе и представника Скупштине Републике Србије, доносио би акте обавезујуће снаге, које би и заједнички потписивали.

Могућност реализације наведених промена види се у упоредном решењу у Црној Гори. Савету за одбрану и безбедност Уставом је одређено да доноси одлуке из своје надлежности. Такође, председник Црне Горе, на основу одлука Савета, командује војском.³⁸

Председник Републике и председник Владе сазивали би седнице најмање једном у три месеца или по потреби. У ванредним ситуацијама и рату, поред обављања послова из своје надлежности обављао би и друге послове које му пренесе Скупштина Србије.

Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података обавља послове које обављају и могу обављати други (секретаријат, агенција, министарство) и као таква не треба да постоји.

³⁸ <http://www.SkupstinaCrneGore/UstavCrneGore>. (Приступљено: 31.12.2013).

Скупштина Црне Горе усвојила је Устав Црне Горе на трећој седници другог редовног заседања у 2007. години, 19. октобра 2007. године. Видети члан 95. и члан 130.

Биро за координацију треба да буде тело које Влада оснива својим актом и којим председава министар одбране или представник министарства одбране.

На овај начин, систем националне безбедности постао би јединствен и усклађен, а Савет за националну безбедност постао би оптимално и функционално структуриран у складу са нормативно-правним уређењем и прописаним надлежностима учесника и уз разумне трошкове.

Литература

1. Дуловић, Љ.: *Законодавни оквир за ангажовање Војске Србије у ванредним ситуацијама*, ВИЗ, Београд, јесен/2014.
2. Закон о влади „Службени гласник РС”, број 55/05 и 71/05 и исправке 101/07.
3. Закон о државној управи „Службени гласник РС”, број 79/05, 101/07 и 95/10.
4. Закона о основама уређења служби безбедности РС ”Службени гласник РС”, број 116/07.
5. Закон о председнику Републике (“Службени гласник РС”, бр. 111/07).
6. Закон о тајности података ”Службени гласник РС”, број 104/09.
7. Извод из закона о буџету РС за 2012. Годину „Службени гласник РС” бр. 101/11.
8. Одлука о оснивању Савета за националну безбедност ”Службени гласник РС”, број 3/06.
9. Одлука о савету за националну безбедност, број 02-2866/2007.
10. Правилник о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Канцеларији Савета.
11. Стратегија националне безбедности Републике Србије, МО РС, Медија центар МО РС, Београд, 2009.
12. Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарству, посебним организација и службама Владе „Службени гласник РС”, број 08/07-пречишћен текст, 69/08 и 98/12.
13. Уредба о оснивању канцеларије Савета за националну безбедност ”Службени гласник РС”, број 12/09
14. Устав Републике Србије „Службени гласник РС”, број 98/06.
15. сајт Министарства спољних послова - надлежности министарства.
16. <http://www.Skupstina Crne Gore/Ustav Crne Gore>
17. <http://www.The Norwegian Intelligence and Security>,
18. <http://www.National Security/Government of the Czech Republic>
19. <http://www.Auatria-National Security>,
20. <http://www.State Agency for National Security>
<http://www.National SecurityAuthority>

БЕНЧМАРКИНГ У КОРПОРАТИВНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ

Михајло Басара*

Висока школа струковних студија безбедности и криминалистике, Ниш

Санда Настић

ЈКП „Водовод и канализација“ Нови Сад

У раду се истражује релација између бенчмаркинга и корпоративне безбедности, односно могућност примене бенчмаркинга у области корпоративне безбедности. Изложене су најбитније структуре и садржаји ових појмова, а затим су доведени у везу, имајући у виду тенденције ширења бенчмаркинга на аспекте безбедносних појава. Аутори аргументују идеју да карактеристике и тенденција ширења употребе бенчмаркинга захвата готово све аспекте безбедности пословних процеса, као њихове нераздвојне функције. У управљању безбедносним подсистемом компаније могу ефективно применити методе упоређивања и оптимизације готово свих компоненти безбедности у савременим пословним системима. Освртом на могућности примене бенчмаркинга у јавним предузећима аутори упућују на неупоредиво највећу важност безбедности у јавним предузећима, као и на непосредне обавезе које ће у тој области уследити током реформе јавних предузећа у Србији.

Кључне речи: *бенчмаркинг, безбедност, транзиција, корпоративна безбедност, привредно друштво, јавно предузеће*

Увод

Бенчмаркинг је веома позната и широко примењена метода поређења која се примењује ради оптимизације пословних система и свих њихових функција. По свом садржају она није нова, али је процес мерења, квантификације и прецизног упоређивања отишао далеко у односу на време када се његов садржај сводио на узорност, имитирање или угледање. Бенчмаркинг данас има теоријске и практичне ослонце у стратегијском маркетингу, као грани економске и организационе науке, те стандардизацији у свим димензијама и компонентама пословног процеса. На другој страни, једна од најважнијих компоненти (функција) пословног процеса је и његова безбедност, односно безбедност корпорације у целини. Револуционарна брзина којом се информатичка технологија шири на све привредне (и непривредне) делатности отворила је могућност, тачније, само проширила постојећу праксу примене методе бенчмаркинга и на област безбедности пословних система.

* Др Михајло Басара је пуковник у пензији

Бенчмаркинг у корпоративној безбедности, наглашавамо, није нова појава, али томе није разлог некомплементарност обележја ових концепата, већ специфичност безбедности која се, због својих скриваних и скривених димензија, опире јавном компарирању. Ту извесну несагласност решава чињеница стандардизације система безбедности у компанијама, која је прихваћена као услов ефикасне и ефективне корпоративне безбедности. Посебан угао размишљања у овом контексту завређује проблем безбедности у јавним предузећима, као системима који се у нашој земљи већ дуго налазе у процесу транзиције и реструктурирања. Наиме, делатности које су предате у руке јавних предузећа (тај број је под анализом), сразмерно њиховој општедруштвеној важности, безбедносно су осетљивије и тиме несумњиво и предмет повећане бриге шире друштвене заједнице. Бенчмаркинг је у том смислу добра метода мерења вредности подсистема безбедности у њима са циљем да се она подигне на ниво потреба корисника дате делатности.

Бенчмаркинг и корпоративна безбедност – истраживачка релација

Порекло бенчмаркинга

У ширем смислу (квалитативног поређења) појам бенчмаркинга може се тражити у различитим људским делатностима у далекој историји. Коришћен је у Египту, Кини, Старој Грчкој.

Термин бенчмаркинг се употребљава у пословању од раних 90-их година прошлог века. Нови смисао бенчмаркингу дао је Јапан након Другог светског рата кроз посматрање и упоређивање пословања најбољих компанија у свету са својим компанијама, када су јапански стручњаци посећивали корпорације у САД и Европи, поредили технике и методе пословања да би идентификовали њихове предности у односу на технике и методе које се примењују у Јапану ради јачања сопственог привредног развоја. Њихово гесло било је „Дантотсу”, тј. тежња према најбољима.

Током наведених посета, склапали су уговоре о сарадњи и куповали *know-how* које су затим примењивали у својој земљи. Поступак упоређивања састојао се од следећих корака: истражити објављене податке и дефинисати најбоље, контактирати најбоље и уговорити посете, организовати посете, пажљиво анализирати и оценити прикупљене информације, да би постигли конкурентску предност, при повратку усвојити научно и прилагодити га јапанским компанијама.

Раних шездесетих година прошлог века компанија *IBM* почиње са бенчмаркинг активностима, првенствено због великих разлика у пословању својих организационих јединица, које су распоређене по разним локацијама. Компанија је процењивала да су пословни процеси у једном делу компаније много ефикаснији него у другим њеним деловима. Ова активност имала је за циљ да се утврде интерни стандарди пословања компаније, како би се утврдило најбоље пословање, које би се затим преносило у друге делове компаније.

Крајем 60-их година прошлог века *IBM* је донео одлуку да смањи своје производне трошкове и побољша квалитет, прихватањем најбољих искустава из целог

света, и на тај начин је постигао значајну глобалну конкурентску предност. Крајем 70-их година *Xerox* је одлучио да следи пример *IBM*-а, тако што је поредио свој производ са производима јапанске афилијације *Fuji-Xerox*.

Менаџмент *Xerox*-а настојао је да утврди како јапански произвођач на тржишту фотокопирне опреме може да продаје поузданије фотокопир апарате, уз цену која је испод производних трошкова *Xerox*-а. Излаз из ове ситуације нађен је у бенчмаркингу. Фирма *Xerox* је куповала јапанске апарате, растављала их и откривала на који начин су конкурентски фотокопир апарати произведени, анализирани су трошкови сваке фазе производње, испитивали су трошкови продаје, квалитет сервисирања и многи други аспекти пословања. На тај начин, *Xerox* је научио како да побољша своје производе уз смањење својих производних трошкова, а самим тим и цене производа. Бенчмаркинг данас у Јапану почиње да доживљава критике, јер је у пракси потребно време за његову имплементацију, што има за последицу заостајање за компанијом која се прати.

У ужем смислу, појам „бенчмаркинг“ је релативно нов економски појам који подразумева поређење показатеља успешности неког предузећа. У новије време интензивније се појављује у међународној економској пракси развијених земаља. Иако се његови научни почеци јављају током осамдесетих година прошлог века, када су се Јапанци обилно служили његовим предностима, чешће се користи у пословном свету тек крајем прошлог века. То је савремени економски појам који означава подстицање успешности пословања у појединим пословним радњама неког предузећа, било на нижим или вишим нивоима деловања предузећа, а ради повећања његове конкурентности.

Подстицање успешног пословања појединог пословног субјекта врши се међусобном сарадњом менаџера с колегама из других сличних пословних субјеката, путем међусобних посета, кратким активним деловањем у другом предузећу или другим облицима међусобне сарадње, ради упознавања деловања другог предузећа.

Како би сагледале своје тржишне позиције, компаније увек имају потребу за поређењем са другим компанијама. Један од савремених поступака поређења показатеља и унапређења пословања компаније је бенчмаркинг. То је процес који обухвата компоненте модерне управљачке праксе, као дела свеукупног квалитета управљачке операције (*TQM – Total Quality Management*), односно нови концепт стратегијског менаџмента, који се примењује ради унапређења пословања економских субјеката.

Бенчмаркинг се може описати као процес учења, који произилази из посматрања и анализирања позитивних искустава других, како би се дата искуства, уз неопходна прилагођавања, применила ради унапређења сопственог пословања. Са аспекта примене, бенчмаркинг је алат за праћење и побољшање перформанси, учењем из најбољих примера у пракси и разумевањем процеса помоћу којих су ти примери постигнути. Развојем друштва и технологије, промене се све брже одвијају и једна другу стиже. Предузећа су приморана да, чим се прилагоде једној промени, припремају за адекватан одговор промени која долази. Од менаџмента предузећа захтева се да истовремено управљају садашњим тренутком и да планирају будућност.

Данас када се „све мења, само су промене константне“¹, бенчмаркинг спада у кључне методе којима се компанија прилагођава променама. Бенчмаркинг, одно-

¹ Афоризам грчког филозофа Хераклита из Ефеса (око 540 до 480. п.н.е.),

сно систематско и континуирано мерење и успоређивање сопствених пословних резултата са пословним резултатима конкурентата или упознавање света најбоље праксе, компанија може достићи и престићи своје конкуренте. Циљ бенчмаркинга није само поређење конкурентских производа и процеса и копирање њихове методологије, већ стварање независне перспективе будуће пословне прилике и њихово коришћење у смислу стварања, а не предвиђање будућности.

Бенчмаркинг је корисна метода за, како прилагођавање, тако и за остварење, инструмент за идентификацију и оцену сопственог конкурентског положаја. Његова релативна једноставност, као инструмента, и високи потенцијални позитивни резултати његове примене, доводе до све шире његове употребе, како у профитним, тако и у непрофитним организацијама. Ширина примене разлог је све већег интереса за бенчмаркинг у домаћој пословној пракси. Правилно коришћење овог инструмента доводи до унапређења пословних процеса и квалитета производа и услуга, снижавања трошкова пословања, повећања задовољства купаца, отварања нових пословних могућности, постизања конкурентске предности, повећања креативности унутар организације, повећања профита и др.

Ниједан од ових параметара не може се побољшавати без успешног управљања ризицима, што га чини примењивим у сфери безбедности корпорација и пословних система. У сваком изазову и ризику за пословне процесе фигурише безбедносна компонента која се може квалитативно побољшавати. Структура безбедносног подсистема који се организује у пословним системима такве је природе да већина његових функција већ има стандардизоване компоненте, те самим тим може подлегати анализи, поређењу и доношењу мера за побољшање стања безбедности у некој корпорацији путем бенчмаркинга. Примери добре праксе су, такође, одувек били један од начина да се брзо унапреди стање безбедности у пословним системима.

Савремено схватање бенчмаркинга

Бенчмаркинг је енглеска реч (енг. *benchmark* – нивелир, нивелацијска тачка, стандард, мера вредности или репер према којем се мере или упоређују друге вредности). Основна идеја бенчмаркинга је поређење функција пословног система са најјачим конкурентима. На нашем језику, израз бенчмаркинг још увек нема одговарајући превод, мада га неки аутори преводе као главни број који се може користити за компарацију. Постоји велики број дефиниција и тумачења појма бенчмаркинг, као и онога што он обухвата. Велики број људи бенчмаркинг поистовећује с копирањем конкурентата, па чак и са индустријском шпијунажом и откривањем њихових строго чуваних тајни. Међутим, у основи бенчмаркинга је унапређење пословања и начин на који се постаје бољи од најбољег.

У најзначајније дефиниције бенчмаркинга спадају:

а/„Бенчмаркинг је континуирани процес идентификације, разумевања и прилагођавања производа, услуга, опреме и поступака компанија с најбољом праксом у циљу побољшања сопственог пословања” .

б/ *Kaiser Associates*: „Процес ригорозног мерења перформанси насупрот перформанси компанија најбољих у пракси и коришћење анализе са циљем приближавања и превазилажења најбољих у класи.“²

ц/ *Robert C. Camp*: „Бенчмаркинг је потрага за најбољим праксама у индустрији које воде супериорнијим перформансама „Бенчмаркинг је умеће утврђивања како и зашто неки појединци или предузећа послују боље од других.“³

д/ *Boxwell* наводи да: „Бенчмаркинг није операција мозга. То је једноставно учење од других, идентификовање, проучавање других и побољшавање свог пословања на основу оног што смо научили.“⁴

е/ *Peter Drucker* каже да је бенчмаркинг најновији међу алатима за стицање информација о продуктивности. Према његовом мишљењу, свака организација може урадити оно што чини било која друга. Изједначавање по квалитету са лидером у индустријској грани основни је услов конкурентности.⁵

Бенчмаркинг подразумева мерење својих резултата у односу на резултате других, као и учење од других, првенствено директних конкурената. Прво почиње поређење стратегије конкурената са личном стратегијом, а наставља се поређењем различитих пословних процеса, производа, техничких решења и функција конкурената са личним решењима и функцијама, ради откривања сопствених актуелних недостатака и процене могућности да се постане бољи од конкурената. На тај начин идентификују се и примењују најбоља решења како би се постигли натпросечни пословни резултати и премашила очекивања потрошача.

Бенчмаркинг има посебан значај за предузећа која послују у отвореној економији. Производи или услуге ових предузећа треба да се заснивају на конкурентској предности и на диференцијацији производа или услуга у односу на конкурента. Бенчмаркинг представља део стратешког менаџмента који корпорацији даје смернице о томе како унапредити пословне процесе и функције, техничка решења и начин превазилажења постојећих проблема. Он указује на потребу прекидања начина пословања које не даје очекиване резултате и оријентације ка новим коригованим поступцима. Ипак, бенчмаркинг није замена за стратегију. Он сам по себи не побољшава рад, али доприноси остваривању пословних циљева.

Бенчмаркинг може да обухвата различита подручја: менаџмент активности, обликовање менаџмент стратегија, организовање послова, истраживање и развој, менаџмент људских ресурса, безбедност пословног система и др. Као метода, може се користити од случаја до случаја или континуирано, у оквиру обликовања стратегије менаџмента, као његов интегрални део. Овим радом залажемо се за разматрање основности примене бенчмаркинга и у области безбедности корпоративних система. Већ се подразумева да подручја која обухвата бенчмаркинг не могу да се раздвоје од компоненте безбедности у њима, те је тиме метода бенчмаркинга већ у примени.

² Robert C. Camp, *Business Process Benchmarking*, Vision Books Pvt. Ltd., Delhi, str. 12.

³ Philip Kotler, *Marketing Management: Analysis, Planning and Control* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1967, стр. 29.

⁴ Robert J. Boxwell, Jr., *Benchmarking for Competitive Advantage*, Mc Graw-Hill, Inc., New York, 1994.

⁵ Peter Drucker, *Management Challenges for 21st Century* (New York: Harper Business), 1999. стр. 43.

Бенчмаркинг треба да се спроводи систематично и на одговарајући начин, да не би дошло до негативних ефеката. Данас је бенчмаркинг у предузећима у најужој вези са достизањем пословне изврности и светског нивоа производа и услуга. Примена бенчмаркинга, предузећима даје значајну шансу за повећање конкурентности на глобалном тржишту и стабилну тржишну позицију.

Постизање конкурентске позиције на тржишту, поред осталог, заснива се на примени доказаних пословних искустава и резултата у свету. Пословна изврност је у директној вези са синергијским деловањем функција квалитета и маркетинга. Бенчмаркинг је заснован на процени конкурентности једног предузећа. Он представља перманентан процес мерења производа и услуга и пословне праксе у односу на релевантне конкуренте, или на конкуренте који су предузећу интересантни.

Према Харингтону, овај процес обухвата: поређење предузећа и његових најбољих делова са најбољима, не ограничавајући се на исту делатност, нити исту земљу где се делатност обавља; поређење производних и других активности предузећа са еквивалентним активностима других предузећа исте делатности како би се дефинисали најбољи; поређење производа и услуга предузећа са производима и услугама конкурената који имају водеће резултате; поређење техничких решења предузећа ради одабира најбоље опреме за специфичне ситуације; примену најбоље дефинисаног процеса; планирање будућих праваца и активно прилагођавање новим трендовима; испуњавање и надмашивање потрошачких очекивања.

На основу свега наведеног, може се закључити да бенчмаркинг представља процес учења заснован на туђим пословним искуствима, по основу превођења уочених пословних искустава у остварљиве стандарде – бенчмаркс.⁶

Гледано теоријски, бенчмаркинг се може применити код свих врста предузећа, од оних која се боре за опстанак, до веома успешних. Ипак, истраживања која су провели *Ernst и Young LLP*⁷ показују да је примена бенчмаркинга ризична за предузећа губитнике, првенствено због тога што се ова предузећа боре за опстанак, а не за лидерску позицију.

Корпоративна безбедност – нова безбедносна дисциплина, а не нови безбедносни садржај

Корпоративна безбедност није нови безбедносни садржај, али је, упркос томе, тек одскора постала нова дисциплина науке о безбедности. Неким аспектима предмета који данас познајемо као корпоративну безбедност одувек су се бавили менаџери и менаџменти привредних субјеката. Промене у економском животу, до којих је дошло у протеклим деценијама, узроковале су да се велики део тих садржаја/аспеката самоповезао у једну структуру, у једну целину, која се појављује као једна од незаобилазних функција савремених пословних јединица и система. Носећи ток промена долази из глобалних процеса; оне нису ни само економске, ни само политичке, ни само

⁶ Harrington, H.J., Harrington, J.S., *High performance Benchmarking: 20 Steps to Success*, McGraw Hill, USA, 1996, стр. 15.

⁷ Исто, стр. 28.

културне или војне, већ захватају све друштвене сфере савременог света. Једним именом означене су као **глобализација**. То је процес вишеструких и, што је карактеристично, веома брзих промена, које су нагнале све привредне субјекте, а поготово велике пословне системе, да се баве проблемима безбедности много више и обухватније него до тада, поготово ако желе да одрже корак у пословном свету.

Транзиција је други незаобилазни контекст без којег прецизније објашњавање појма корпоративне безбедности није могуће. „Старе“ демократије нису биле принуђене да из корена мењају свој власнички и институционални оквир, већ су своје реформе предузимале у складу са новим изазовима, ризицима и искушењима која су долазила са кризама, са процесом глобализације, пропашћу хладноратовских подела итд. Транзиционе земље, односно бивше социјалистичке земље, преживеле су слом социјалистичког система, његовог привредног система, а неке међу њима и ратове за поделу територија нових држава. Све оне су своју будућност саображавале моделу западних демократија. Тај процес траје још увек и оставља за собом веома тешке последице на сваком друштвеном сектору. Транзиција привредног система Републике Србије је још у току, а њена способност за проширену друштвену репродукцију није достигла ниво из 1989. године.

Пословни системи и привредни субјекти у таквим условима покушавају да остваре профит. Ти услови, међутим, донели су много нових изазова, ризика и претњи. Они се могу идентификовати у неколико прстенова претњи: претње које су пратећи део глобализације и глобалних криза, претње које долазе из оквира националне заједнице који је у спречи са организованим криминалом и институционалном корупцијом, претње које долазе од конкуренције, због корпоративне корупције и које су последица ниске безбедносне културе и неорганизовања безбедносних подсистема у корпорацијама.

Сваки пословни систем (корпорација) принуђен је да унутар својих подсистема оформи, структурира, организује, води и надзире сопствени систем безбедности, којим своје вредности штити од изазова, ризика и претњи у конкурентском свету, свету организованог криминала, претњи које дели са својим ужим и ширим друштвеним окружењем. Глобална отвореност за корпоративне успехе је и отвореност за ризике у које се, разумљиво, мора ући. Излазак пословних јединица изван државних граница и државним системским мерама покривених безбедносних изазова, природно је наметнуо менаџменту тему заштите вредности пословних система у новом контексту. Мада појам корпоративизам у колоквијалној комуникацији (а нажалост често и у делу стручне јавности) има конотацију себичног утркивања за профитом, корпоративна безбедност подразумева и корпоративну одговорност. Овим захтевима постављен је, разуме се, и правни оквир, јер су друштвени ризици и пословни ризици у истом ланцу узрока и последица савремених ризика и претњи које су донеле глобализација и транзиција.

Наука о безбедности је, покушавајући да прати и објасни безбедносни део глобалних процеса, већ проширила свој предмет. Корпоративна безбедност је само један добро уређен систем примене знања из области безбедности на нови глобални контекст у којем делују савремени пословни системи. Међутим, будући да пословни системи додирују готово све аспекте живота, појам безбедности у њиховој делатности заузима веома широк круг тема и практичних проблема које треба да решава њихов менаџмент. Отуда и сложеност и потреба да се сазнања из области

безбедности, као и специфична знања о безбедности корпорација, систематизују и, путем образовних института, пренесу на менаџмент који се само тиме бави. Једна од тема које су одавно део стратешког маркетинга и пословног живота је бенчмаркинг. Међутим, у делокругу корпоративне безбедности бенчмаркинг је одувек присутан, али још увек не и као општеприхваћена, отворена, јавна и стандардизована метода и пракса унапређивања безбедности пословних система.

Потреба увођења бенчмаркинга у пословању и безбедности корпорација

Бенчмаркинг можемо посматрати као:

– средство оцене пословања компаније – бенчмаркинг је дефинисан као процес учења од најбољих компанија у свету. Идентификујући најбоље поступке и најбоље компаније други знају где се у односу на њих налазе. То је идеалан начин учења од успешних компанија. Кад компаније примењују бенчмаркинг оне користе партнере да размене информације и уче једна од друге. Бенчмаркинг може елиминисати губитке и повећати удео компаније на тржишту;

– средство континуираног побољшања – бенчмаркингу расте популарност као средству континуираног побољшања. Компаније које редовно користе бенчмаркинг стратегију остварују уштеду у трошковима од 30 до 40% или више;

– средство побољшања пословања – бенчмаркинг, такође, омогућава компанијама да науче нове и иновативне приступе у односима с управом и осигурава основу за обучавање запослених. Такође, побољшава пословање постављајући оствариве циљеве;

– стратешко средство – конкуренција је немилосрдна и непрестано нас неко прескаче у борби за освајање позиције на тржишту. Са бенчмаркингом је могуће прескочити конкуренцију користећи се новом стратегијом;

– средство учења – бенчмаркингом савладавамо сумње и повећавамо учење. На пример, када запослени чују о успеху друге компаније верују да постоји начин да и они раде боље;

– средство потенцијалног раста – бенчмаркинг може изазвати неопходне промене у организационој култури. Компанија која је достигла висок ниво увежбаности унутар компаније мора изван граница своје компаније тражити могућност напретка. Компанија која није оријентисана само према унутра је компанија будућности и обично води повећању профита;

– средство за подизање задовољства на послу – бенчмаркинг се брзо мења и развија, а они који га спроводе заједно раде, деле међусобно успех и неуспех. Овај процес је успешан, јер даје висок степен задовољства на послу и у учењу.⁸

Будући да је безбедност корпорација интегрални део готово свих димензија пословних процеса, бенчмаркинг је средство побољшања безбедности пословања и заштите корпоративних вредности.

⁸ Elmuti, D., Kathawala, Y., Lloyed, S., *The benchmarking process: assessing its value and limitations*, Industrial Management, July-August. 1997. стр. 13.

Будућност једне компаније све више зависи од утицаја из окружења. Компаније се све више сусрећу са проблемима, како задржавања постојећих тржишта, тако и са освајањем нових. У задржавању и ширењу тржишта велику улогу има бенчмаркинг.

Помоћу бенчмаркинга компанија одређује циљеве који су у складу са потребама и захтевима корисника. Компанија, са једне стране, прати сопствене перформансе, а са друге стране, идентификује перформансе конкурентских компанија и међусобно их упоређује. На тај начин, компанија стиче увид у своју позицију, предности и слабости у односу на конкурентске компаније. За сагледавање сопствене позиције на тржишту, већина компанија прибегава бенчмаркингу. Тиме се повлаче паралеле са другим компанијама и оцењују перформансе сопствених производа и/или услуга и друге у односу на конкуренцију.

Поређење са конкуренцијом указује на сопствене слабости и на подручја у којима је потребна интервенција. Стечена искуства кроз процес бенчмаркинга помажу у долажењу до нових пословних идеја за имплементацију нових решења у сопственој компанији и остварење циљева побољшања. Кључне компоненте успеха једне компаније представљају посматрање, учење и прилагођавање.

Да би компанија постала најбоља, потребно је предузети следеће кораке: познавати себе, своје снаге и слабости; разумети како послују водеће компаније на подручју на којем се желимо истаћи; користити најбоље расположиве поступке; континуирано усавршавати те поступке; никад не престати са побољшавањем пословање.

Према Харингтону, „кључ успеха како компаније, тако и појединца је у: поседовању значајних мерних показатеља о пословању; схватању колико добро компанија може боље обављати исте активности; разумевању зашто други послују боље него ми; идентификацији сваке разлике између нас и друге компаније и предузимању брзих и делотворних акција за њихово преовладавање”⁹.

Најочитија потреба за бенчмаркингом у корпоративној безбедности долази од свакодневних показатеља о инцидентима у сајбер простору и посебно у области ИТ заштите пословних система. Сајбер криминал данас је највећа претња пословању, односно већини његових функција и вредности које треба да се штите добро организованим системом корпоративне безбедности.

Синковски С. у свом истраживању *Информациона безбедност (ИБ) основа безбедног бизниса* наводи да је „забрињавајућа чињеница да је број нерегистрованих, непроцењених (са становишта величине материјалних губитака) или недовољно тачно процењених напада велик (нпр. 19% организација не зна колико је времена потрошено за обнову система после напада вирусом, док 42% не зна величину финансијских губитака). Директни губици (средња вредност) износе 108.000 УСД. Ако се додају индиректни губици (застој у раду персонала задаци за усавршавање система заштите) и губитак репутације фирме, последице напада могу попримити велике размере... Успешно управљање ризиком подразумева учешће највишег руководства компанија и ангажовање финансијских средстава. Установљено је да је у 47% компанија за информациону безбедност одговоран савет директора и да је, као средња вредност, за безбедност ИТ потрошено 2,6 милиона УСД, односно

⁹ Harrington, H. J., Harrington, J. S., *High performance Benchmarking: 20 Steps to Success*, McGraw Hill, USA, 1996, стр. 25.

10,1% ИТ буџета. Према истраживању у САД у 80% компанија издаци за средства ИБ се налазе у оквиру буџета за ИТ. Гартнерова предвиђања су да ће издаци за ИТ у наредном периоду расти по стопи од 6%, при чему издаци за ИБ расту по годишњој стопи од 28%. Интересантно је напоменути да $\frac{3}{4}$ компанија захтева да расходи за ИБ буду „оправдани” са тачке гледишта укупног бизниса.”¹⁰

А према Годишњаку за 2015. *Managing cyber risks in an interconnected world: Key findings from The Global State of Information Security® Survey 2015*. број детектованих безбедносних инцидената ове године прешао је 42 милиона, што је повећање од 48% у односу на 2013. годину. То је еквивалент од 117.339 напада дневно.¹¹

Ови показатељи знатно повећавају ризик по безбедност пословних система и тиме терају безбедносне актере на повећавање активности ради заштите пословања и корпоративних вредности.

Већ су наведена подручја која бенчмаркинг обухвата. Аналогijом и анализом садржаја оба појма (корпоративна безбедност и бенчмаркинг) долази се до закључка да је безбедност пословних система, односно корпоративна безбедност, још једно подручје где се бенчмаркинг већ дуго примењује, а да се о томе мало говори на стручном и теоријском пољу. Као и за примену бенчмаркинга у економији и другим областима кроз историју, појам постоји, али му се име не користи. Проширење коришћења појма бенчмаркинг на безбедност пословних система само је још једно додатно научноистраживачко поље стратегијског менаџмента и науке о безбедности.

Бенчмаркинг као метод унапређења корпоративне безбедности

Задаци бенчмаркинга у корпоративној безбедности

Бенчмаркинг има много задатака, али ћемо издвојити оне који су уопштени за већину компанија, имајући на уму да то могу бити и задаци на пољу унапређења корпоративне безбедности:

а/ помоћи компанији у учењу из искустава других. Не постоји компанија која има толико слободног времена или расположивих средстава да би проучавала своје грешке у пословању и безбедности;

б/ показати компанији како изгледају њени резултати у поређењу са најбољима;

ц/ олакшати разумевање сопствене и конкурентске позиције, а као коначни резултат омогућити већу безбедност и веће задовољство клијената;

д/ установити слабости и снаге компаније; објективизација увида; олакшати постизање сагласности у менаџменту око цене безбедности компаније;

¹⁰ http://www.itvestak.org.rs/ziteh_06/Radovi/ZITEH%2006-R26.pdf

¹¹ <http://www.pwc.com/gx/en/consulting-services/information-security-survey/assets/the-global-state-of-information-security-survey-2015.pdf>

PricewaterhouseCoopers(PwC) is a multinational professional services network. It is the world's second largest professional services network, as measured by 2014 revenues, and is one of the Big Four auditors, along with Deloitte, EY and KPMG. Wikipedia

е/ помоћи компанији у откривању и приоритизовању активности које су најважније у процесу побољшања безбедности;

ф/ помоћи у откривању прилика за побољшање постојећих решења, елиминацију непотребних и увођење нових или модификованих модела и система безбедности корпорације.

Врсте бенчмаркинга

У литератури се најчешће спомињу следећи типови бенчмаркинга: интерни (1), екстерни конкурентски (2), екстерни функционални (3), екстерни генерички (4), комбиновани (5). Неки од ових типова су подеснији за примену на пољу корпоративне безбедности, будући да карактер претњи и ризика битно одређује критеријуме за избор типа бенчмаркинга.

Интерни бенчмаркинг има сврху да одреди интерне стандарде пословања компаније и да одреди најпогодније и најефикасније процесе и да га проведе у другим организационим деловима.

Многе компаније имају пословање распоређено на више локација, одељења, организационих јединица или различитих земаља. „Интерни бенчмаркинг упоређује пословне операције одељења унутар компаније на интерном нивоу”.¹² У таквим случајевима безбедносни подсистем и мере које га чине састоји се од сличних операција које се веома једноставно могу упоређивати, те утврдити предности и недостаци у пословању сваке од њих.

Интерни бенчмаркинг подразумева двосмерну комуникацију и размену мишљења између организационих јединица у оквиру једне или између више организација које су у саставу јединственог пословног система у земљи и иностранству. При том се претпоставља да је пословни процес у једном делу организације успешнији од пословних процеса у преосталим деловима организације.

Циљ интерног бенчмаркинга јесте да компанија стекне увид у ваљаност безбедносних мера. На овај начин обезбеђује се уједначавање квалитета пословања и безбедности свих организационих јединица у компанији и представља добру основу за стандардизацију и екстерни бенчмаркинг.

Такав начин спровођења бенчмаркинга релативно је лагано спровести, јер су сви подаци о најуспешнијима свима доступни. Учесници у анализи су добро обавештени о свим релевантним потребним подацима, сарадња између учесника је примерена, а трошак извођења прилагођавања је релативно низак.¹³

Након спровођења интерног бенчмаркинга унутар компаније, многе компаније настављају бенчмаркинг активност екстерним конкурентним бенчмаркингом.

Екстерни конкурентски бенчмаркинг означава компарацију делатности наше компаније са делатношћу компанија око нас, дакле са директним конкурентима или укључује идентификацију производа, пословања и безбедносних подсистема на-

¹² Haim & Schewe, *MBA in marketing*, Wiley, London, 1992, str. 41.

¹³ Vizjak A., R. Alkier Radnić: *Djelovanje „benchmarkinga” u međunarodnoj ekonomiji*, Tourism and Hospitality Management, Vol. 12, No. 1, pp. 171-182, 2006.

ших директних конкурената или компанија на другим светским тржиштима које се баве истом делатношћу. „Екстерни конкурентски бенчмаркинг обавља поређења са појединачним конкурентима”.¹⁴

Екстерни (конкурентски) бенчмаркинг представља поређење делатности једне организације са директним конкурентима ради добијања важних података о пословању конкурената. Исто тако, екстерни конкурентски бенчмаркинг помаже предузећу у позиционирању сопственог производа, услуге и пословања у односу на директне конкуренте. Највећи проблем овог типа бенчмаркинга је добијање поузданих података у вези са самом технологијом пословања, а не само за јавно доступне податке, као што су број запослених, биланс стања и успеха итд. За стицање увида у пословање конкуренције могу послужити и секундарни подаци. Ту се првенствено мисли на маркетиншка истраживања са купцима, продавцима и добављачима. Искуства стејхолдера могу послужити за стицање представе о профилу конкуренције. Овај тип бенчмаркинга највише одговара безбедносној компоненти корпорације, имајући у виду да пружа могућност поређења са најбољим системима у конкурентском пољу.

Екстерни индустријски (функционални) бенчмаркинг подразумева поређење неке од функција компаније са истим функцијама других компанија светске класе. Циљ поређења је да се утврди идеално функционисање одређене делатности компаније. Овај облик бенчмаркинг процеса одговара унапређивању безбедносног подсистема корпорација. Недостаци овог облика су: високи трошкови и окупираност партнерских компанија сопственим бенчмаркинг процесом. Предности и слабости конкуренције оцењују се по више критеријума, у које спадају: квалитет производа; његова доступност; квалитет техничке помоћи и подршке; квалитет продајног особља, безбедносни амбијент, примењеност стандарда итд.

Екстерни генерички бенчмаркинг обухвата различите делатности чијим поређењем се проналазе сличности међу многим пословним процесима. На тај начин се могу поредити безбедносни подсистеми као функције корпорација у разним гранама привреде. Безбедносни системи могу бити слични и у различитим делатностима, те је ова метода применљива на безбедносне проблеме у пословним системима. Екстерни генерички бенчмаркинг, који се назива и трансиндустријски, представља целокупно поређење на нивоу различитих индустријских или услужних грана. Овим начином откривају се иновативни процеси, као што су пословна и безбедносна култура, комуникација, кодекс понашања и друге које користе ефикасни пословни системи.

Комбиновани интерни и екстерни бенчмаркинг креће интерним, а завршава са екстерним бенчмаркингом. Комбиновани бенчмаркинг обично даје најбоље резултате. Овде се више делова једног предузећа пореди са више других предузећа. Користи се у истраживању најбољег производа, производног процеса или делатности и њихово коришћење као стандарда за њихово побољшање. Свака организација комбинује бенчмаркинг процесе по сопственим потребама и преференцијама. Овај комбиновани тип бенчмаркинга лако се може провести на безбедносном пољу у компанијама.

¹⁴ Haim & Schewe, *MBA in marketing*, Wiley, London, 1992., стр. 41.

Процес бенчмаркинга

Бенчмаркинг се посматра као процес, што у суштини и јесте. Он је систематизован структуриран процес који захтева познавање пословања сопствене организације, пословања других партнера и учесника у процесу, конкурената, тржишних лидера, као и коришћење примера најбоље праксе у одређеној области. *Harrington* је дефинисао слоган „постаните звезда користећи пет фаза бенчмаркинг процеса”. Он сматра да, ако компанија жели да постане звезда, мора да користи следећих пет фаза бенчмаркинг процеса: *планирање и категоризацију; прикупљање и анализу података о сопственом пословању; прикупљање и анализу података о другим компанијама; побољшање; стално спровођење побољшања.*

Основне фазе бенчмаркинг процеса, које постоје код *European Foundation for Quality Management (EFQM)*, и *American Productivity & Quality Center (APQC)* и других компанија су: *планирање (а), прикупљање информација (б), анализа (ц) и примена (д).*

Без обзира на број фаза, формални бенчмаркинг може се једноставно приказати кроз следеће кораке:

- а) утврђивање подручја и проблема који се решавају;
- б) планирање укупног пројекта;
- с) анализу сопственог полазног стања;
- д) анализу релевантних субјеката;
- е) екстраховање информација из прикупљених података;
- ф) аплицирање резултата.¹⁵

Процес бенчмаркинга може се приказати у поједностављеном облику у четири основне фазе:

- ▶ дефинисање проблема и прикупљање потребних података;
- ▶ анализу прикупљених података;
- ▶ одлуку о најбољем решењу;
- ▶ примену решења.

Свака од наведених фаза садржи мањи или већи број потфаза, односно појединачних акција и задатака који доводе до реализације и испуњења. Бенчмаркинг круг почиње са дефинисањем проблема и прикупљањем података, а завршава имплементацијом резултата, односно применом решења.¹⁶

Предности и недостаци бенчмаркинга

Компанија која настоји да побољша пословање и свој безбедносни подсистем на класичан начин, у процесу идентификовања новог стања, приморана је да ангажује значајне људске и материјалне ресурсе уз велике временске губитке. С друге стране, исход оваквог решавања проблема углавном је врло неизврстан. Бенчмар-

¹⁵ Renko, S., Matošić, I., *Mystery shopping: Ključni čimbenik uspješnog benčmarkinga u prodaji*, Poslovna izvrsnost, Zagreb, 2007, str. 16.

¹⁶ Matters, M., Evans, A., *The nuts and bolts of benchmarking*, February, 18., 1996. www.benchmarkingplus.com.au.

кинг процес има значајне предности у односу на класичне методе. Он је као алат, фокусиран је на коришћење искуства других, бољих компанија које су исте или сличне проблеме успешно решиле.

У односу на класичне алате, бенчмаркинг има бројне предности. Једна од његових највећих предности јесте у могућности утврђивања стандарда ефеката који се постижу у другим компанијама. Тиме се остварују промене у областима пословања, где је присутан отпор према променама. „Разбијање постојећих, окошталних и неефикасних структура битно се олакшава самосталним откривањем других, бољих и већ реализованих путева решења.”¹⁷

Бенчмаркинг анализом могуће је утврдити узроке због којих је нека компанија ефикаснија и ефектнија у обављању послова. Коришћењем бенчмаркинг методе компанија настоји да дође до најбољих решења која ће водити унапређењу пословања. Већина аутора се слаже да бенчмаркинг доводи и до континуалног побољшања безбедности, повећава се конкурентност на тржишту, конкуренција боље разуме и долази до редукција логистичких трошкова и остварења уштеде у трошковима побољшања пословања.

Исто тако, на тај начин се отклањају лоше перформансе. Као резултат примене бенчмаркинга долази до раста профита. Подиже се тимски дух и морал и повећава продуктивност у операцијама. Кроз бенчмаркинг процес идентификују се објективни захтеви потрошача. Кроз примере најбоље праксе решавају се нови проблеми у ефикасности и отварају могућности за значајна побољшања. Долази до проактивног односа према постављању нових циљева, заснованих на стварним примерима из праксе. Резултат наведеног је „остваривање најбоље праксе – проактивно трагање за новим технологијама, производима, парадигмама и остваривање супериорних перформанси.”

Ако се адекватно не примени, бенчмаркинг процес може довести до потенцијалне опасности и замке. Компанија која се сувише ослања на бенчмаркинг ставља се у ризик неуспеха или губитка препознатљивости.

Недостаци који се јављају у имплементацији бенчмаркинга дешавају се, пре свега, као последица неразумевања суштине и технике истраживања, непоштовања специфичности пословних процеса, услова окружења и сл. Један од значајнијих проблема бенчмаркинга је прикупљање релевантних информација из других компанија. Тешко је идентификовати најбољу праксу, као и оптималан обим потребних информација. Долажење до потребних информација може бити изузетно скупо, компликовано, а понекад и немогуће. Превелик број информација ствара проблем њихове обраде и „троши” време, што може имати за последицу кашњење пројекта смањења конкурентности. Да би се избегао овај проблем, препоручује се да се обради мањи број предузећа или само једно предузеће – лидер.

Недостатак бенчмаркинга је у томе што се он темељи на имитирању „најбољих решења”. На засићеним тржиштима се, међутим, помоћу имитирања не долази до конкурентске предности и ту је највеће ограничење у примени овога инструмента. Како каже *Schmalenbach*: „Код пословног упоређивања се немар у једном предузећу упоређује са немаром у другом предузећу; ако је одступање мало, немар вреди као норма.”

¹⁷ Weber, J., *Einführung in das Controlling*, 6. edi, Schaffer/Poeschel, Stuttgart, 1995., pp. 409.

У пословној пракси бенчмаркинг је инструмент којим организација континуирано упоређује и мери сопствено пословање у односу на друге организације, учи од најуспешнијих и примењује стечена знања ради повећања ефикасности и ефективности сопственог пословања.

Упоређивати се могу производи и услуге, пословни процеси, техничка решења, безбедносни системи корпорације и сл., ради спознаје сопствених недостатака и ограничења, као и могућности њиховог неутралисања или уклањања. У последњих неколико година о бенчмаркингу се често говори у контексту пословног управљања, али све чешће и као о једном од савремених инструмената контролинга, посебно стратегијског контролинга.

Стратегијски контролинг усмерен је на изградњу будућих потенцијала успеха и у том контексту драгоцен је имати сазнање о томе како се нешто (производ, процес, функција) може остваривати боље и како отворити пут трајном учењу. Релативна једноставност инструмента и високи потенцијални ефекти његове примене доводе до његове све шире употребе: не само профитне већ и непрофитне организације могу успешно користити бенчмаркинг.¹⁸

Стандардизација у безбедносном пољу као референтни оквир за бенчмаркинг

Стандард је норма преточена у језички формат у којем се дефинишу правила, смернице или карактеристике за производе или услуге ради постизања оптималног нивоа уређености одређене делатности. Њима се обезбеђују жељене карактеристике производа и услуга, као што су квалитет, позитивно деловање на животну средину, безбедност, поузданост, ефикасност и заменљивост.

Стандарди чине развој, производњу и дистрибуцију производа ефикаснијим, безбеднијим и чистијим; усклађују трговину између земаља; омогућавају размену технологије и добре управљачке праксе; шире иновације; осигуравају купце и кориснике производа и услуга. „Стандард је јавно доступан документ утврђен консензусом и донет од признатог тела, којим се за општу и виšekратну употребу утврђују правила, захтеви, карактеристике, упутства, препоруке или смернице за активности или њихове резултате ради постизања оптималног нивоа уређености у одређеној области у односу на постојеће или могуће проблеме.”¹⁹ Аутори оправдано наглашавају значај „признатог тела” које установљава држава, као и виšekратност употребе стандарда, све док поменуто тело не промени његов садржај. Вебстеров речник говори о стандарду као о нечему што је основа за поређење (дакле, слично основној идеји бенчмаркинга). Из наведених одређења лако је запазити да су стандарди и бенчмаркинг у веома чврстој комплементарној вези. Наиме, стандарди су референтни оквир за бенчмаркинг. Бенчмаркинг процесом увек ће се открити несагла-

¹⁸ Đuričić Z., Jovanović K., Đuričić R., *Benchmarking kao instrument savremenog menadžmenta*, naučni rad, Međunarodna naučna konferencija, Menadžment 2010, Kruševac, str. 141.

¹⁹ Predrag Popović, Vida Živković: *Osnovi standardizacije i metrologije*, Univerzitet Singidunum, Beograd 2011. str. 23.

сности између стварног и нормативног (стандардизованог), а то је управо оно што чини његову суштину и вредност и, обрнуто, ако су сви стандарди испуњени бенчмаркингом ће се индиковати квалитети у одређеној области који могу касније постати део стандарда, а за све друге компаније пример добре праксе, која ће унапредити дату област (и безбедност компаније, наравно).

Законски оквир, као и стандард, представља референтни оквир за бенчмаркинг процес. Уређен безбедносни систем било које компаније у Србији има референтни оквир одређен са више од 20 закона, вероватно много више него сама делатност те компаније или неке њене друге функције. Наиме, безбедност је уткана у већину функција компанија, тако да није могуће успоставити систем безбедности без реферисања на тако много закона.²⁰

Бенчмаркинг процес упућен је и потпомогнут да стартује са линије која је исцртана поштовањем закона и стандарда и да даље од тога вреднује квалитете одређене делатности као најбоље примере за узор. Норматизација економског живота путем интернационалних стандарда (и националних закона) одавно је пракса компанија, било да су националне или интернационалне. То је услов успешне конкуренције и успешног пословања. Тако је дошло до потребе за организовањем и оснивањем међународне организација за стандард.

Међународна организација за стандард (*ISO*) интернационална је организација и нема ауторитет да наметне имплементацију стандарда, не доноси ни законе, ни прописе. Међутим, државе могу да одлуче да усвоје *ISO* стандарде – пре свега у области здравља, безбедности и утицаја на животну средину – као законски обавезне или да се на њих позивају у прописима. *ISO* стандарди развијају се према потребама тржишта. Посао претежно обављају експерти из сектора индустрије, технике и пословања у којима се покаже потреба за стандардима. Они су базирани на интернационалном консензусу између стручњака у одређеној области. Сви стандарди се периодично прегледају и то најмање једном у пет година, како би се одлучило да ли је потребно да буду измењени и допуњени или укинати.

Позитиван утицај *ISO* стандарда укључује и унифицирану основу за глобално пословање и ланце снабдевања, техничку подршку законодавству, алат за регионалне интеграције – као што се види у земљама будућим чланицама Европске уније које су прихватиле међународне стандард, те олакшан трансфер добре праксе у земље у развоју и економије у транзицији.

У области безбедности поменућемо најважније стандарде без којих не функционише ниједан подсистем безбедности у компанијама, а који су и предмет бенчмаркинга. То је, пре осталих, стандард *ISO 14001* Менаџмента системом заштите животне средине, како би организација кроз спровођење одговарајућих циљева и политике ефективно и ефикасно управљала свим ризицима значајним са аспеката

²⁰ Навешћемо непотпун списак закона који морају да буду део нормативног оквира сваког безбедносног система у компанијама: Закон о привредним друштвима; Закон о раду; Закон о ванредним ситуацијама; Закон о заштити пословне тајне; Закон о приватном обезбеђењу; Закон о детективској делатности; Закон о осигурању; Закон о оружју и муницији; Закон о безбедности и здрављу на раду; Закон о заштити од пожара; Закон о општој безбедности производа; Закон о заштити животне средине; Закон о тајности података; Закон о заштити података о личности; Кривични законик; Закон о спречавању злостављања на раду; Закон о одговорности правних лица за кривична дела; Закон о прекршајима; Закон о привредним преступима; Закон о заштити конкуренције; Закон о оружју и муницији; Закон о осигурању и, вероватно, још много закона и уредби.

животне средине. Затим је то стандард *ISO 26000* Упутство о друштвеној одговорности који даје смернице у вези са друштвеном одговорношћу. Овај стандард садржи добровољне смернице, а не захтеве. Он није стандард за систем менаџмента. Он обезбеђује упутства за све врсте организација у вези са појмовима, терминима и дефиницијама који се односе на друштвену одговорност; позадином, трендовима и карактеристикама друштвене одговорности; принципима и праксама који се односе на друштвену одговорност; кључним темама и питањима друштвене одговорности; интегрисањем, применом и промовисањем друштвено одговорног понашања у оквиру организације и, преко њене политике и праксе, у сфери њеног утицаја, идентификовањем и ангажовањем интересних страна, саопштавањем посвећености, перформанси и других информација у вези са друштвеном одговорношћу.

Европска комисија у својим Смерницама за политику друштвене одговорности предузећа, друштвену одговорност предузећа дефинише као „концепт према којем предузеће на добровољној бази интегрише бригу о друштвеним питањима и заштити животне средине у своје пословне активности и односе са заинтересованим странама (власницима, деоничарима, запосленима, потрошачима, добављачима, владом, медијима и широм јавношћу)”.²¹ Циљ друштвене одговорности јесте да допринесе одрживом развоју, па су у том смислу дефинисана и начела друштвене одговорности:

- ▶ одговорност организације за сопствени утицај на друштво и животну средину,
- ▶ транспарентност организације у доношењу одлука и активностима које утичу на друштво и животну средину,
- ▶ етичко понашање,
- ▶ поштовање интереса заинтересованих страна, разматрање истих и одговарање на њих,
- ▶ поштовање правне државе,
- ▶ поштовање међународних норми понашања,
- ▶ поштовање људских права и препознавање њиховог значаја и универзалности.

Најважнији стандард који се тиче безбедности је стандард *ISO 27001* под именом Информационе технологије – Систем менаџмента безбедношћу информација – Захтеви (*ISMS – Information Security Management System*). Циљ стандарда *ISO 27001* је обезбеђење **поверљивости, интегритета и доступности** информација заинтересованим, овлашћеним странама, кроз постављање адекватних механизма заштите информација.

Развојем, имплементацијом и сертификацијом менаџмент система за сигурност информација *ISMS (Information Security Management System)* пружа се одређени ниво поверења код коминтената менаџмента, деоничара и запослених да ће њихове информације адекватно бити заштићене. Стандард *ISO 27001* може да се имплементира у све гране индустрије, трговине и пружања услуга.

Читав стандард заснива се на једанаест сигурносних категорија које покривају све аспекте сигурности информација. Те категорије су:

- ▶ сигурносна политика,
- ▶ организација за сигурност информација,
- ▶ управљање ресурсима,
- ▶ сигурност људских ресурса,

²¹ EC *White Paper on Corporate Social Responsibility*, 2003.

- ▶ физичка сигурност,
- ▶ управљање комуникацијама и операцијама,
- ▶ контрола приступа,
- ▶ набавка, развој и одржавање информационих система,
- ▶ управљање сигурносним инцидентима,
- ▶ управљање континуитетом пословних процеса,
- ▶ усклађивање са законским и другим прописима.

Све ове категорије уједно су предмет и бенчмаркинга корпоративне безбедности. Оне су разрађене на 133 елемента²² којима се у целини покрива систем безбедности неке компаније и које се могу поредити са достигнућима у имплементацији ISO 27001 у свим другим компанијама.

Садржај бенчмаркинга у корпоративној безбедности

Безбедност је у свим сферама друштвеног и привредног живота област која најбрже примењује нова сазнања и нове успешне праксе, имајући у виду да је свако закашњавање остављало негативне последице на ресурсе, вредности и пословање корпорација. Стога бенчмаркинг у области корпоративне безбедности има своје природно место. Наиме, као и корпоративна делатност у целини, корпоративна безбедност свој квалитативни напредак дугује примени добрих узора и пракси, односно добро вођеном бенчмаркингу.

Следећи елементе структуре једног добро организованог подсистема безбедности у некој идеалтипској корпорацији, бенчмаркинг има место у готово сваком од тих елемената (компоненти, димензија). Структуру безбедносног подсистема једне такве замишљене корпорације могли би чинити следећи елементи:

- ▶ глобалне и транзиционе промене и корпоративна безбедност (праћење глобалних и транзиционих промена као најширег, али не и удаљеног оквира за корпоративну безбедност),

- ▶ корпоративне вредности као објекти заштите (материјална и интелектуална својина, технолошки пројекти и процеси, пословне тајне, заштита на раду, заштита околине итд.),

- ▶ ризици и претње по безбедност пословних система (корупција, организовани криминал, конкуренција, шпијунажа, акциденти, природне катастрофе и итд.),

- ▶ управљање ризицима у корпоративној безбедности (идентификација ризика и претњи, праћење и процена ризика, ваљаност безбедносних мера, мерење ризика, контрола),

- ▶ безбедносни менаџмент у корпорацијама и субјекти заштите (способност менаџмента, спремност на учење, упорност у настојањима да се подсистем безбедности успостави, квалитет успостављеног безбедносног подсистема, остали субјекти заштите итд.),

- ▶ стандардизација компоненти безбедности пословних система (увођење стандарда 14000, 26000, 27001 и других који се тичу безбедности),

²² http://sigumost.info/downloads/Informacijska%20sigumost%20%20procjene%20rizika/hrvatski_prijevod_kontrola_po_iso_27001.pdf

► друштвена одговорност пословних система и пословна етика (кодекс пословне етике, одговорност према радницима, животној средини и локалном окружењу, одговорност у заштити интелектуалне својине, чувању пословне тајне),

► корпоративна безбедносна култура и психолошки аспекти корпоративне безбедности,

► пројектовање система безбедности пословних система (идентификација најважнијих компоненти подсистема безбедности у пословном систему, одређивање носилаца пројектовања и конституисања подсистема безбедности, решавање конфликта унутар корпоративног менаџмента ради унапређења система безбедности, узорно пројектовање система које уважава све савремене аспекте безбедности пословних процеса, финансијски захтеви и акциони план).

Сваки од ових елемената могао би бити подвргнут методи бенчмаркига. То је већ пракса у многим великим пословним системима у глобалном свету корпорација. Наиме, безбедност је одувек била први сектор примене нових, често и експерименталних метода које подижу ниво безбедности пословања. Имајући у виду да је безбедност, у ствари, амбијент у којем се одвија целокупни живот економских, друштвених и политичких заједница, све мере које су предузимане ради побољшања безбедности у тим заједницама, ако су биле успешне, брзо су шириле своју примену у све друге секторе друштвеног живота. Отуда је преузимање методе бенчмаркинга из уже области економског живота и маркетинга, где је првобитно појмовно уобличен и дефинисан (али не и изворно настао), и његова примена на елементе структуре корпоративне безбедности легитиман и уобичајен пут ширења квалитативних пракси у новим областима.

У много развијенијем пословном свету бенчмаркинг у корпоративној безбедности постао је пракса која се претаче у студије случаја и у добре примере праксе коју следе друге компаније. *Stephanie Berrong* у свом водичу *International: best practices/case studies; Benchmarking Guidance for CSOs*²³ износи резултате студије која је заснована истраживању ставова код више од 100 професионалаца у светским компанијама, где се истичу фактори који доприносе ефективности међународних програма безбедности. Истиче се и потреба истраживања и централизовања истраживачких налаза о бенчмаркингу: „Не постоје систематски прикупљени подаци о безбедносним програмима, каже извршни потпредседник *Security Executive Council*, *Kathleen Kotwica*, мало овде, мало тамо, нема централизованог места, а могу вам рећи да много људи долази у *Security Executive Council* са захтевом за бенчмаркинг подацима.“ Студија (водич) показала је да је на почетку било великих разлика у стратегијама и програмима безбедности међу компанијама, али је бенчмарк међународних програма безбедности омогућио да безбедносни лидери мере перформансе и пословне вредности својих програма, упоређујући их са другима широм света и тиме касније утицао на уједначавање стратегија безбедности у компанијама.

The International Security Programs Benchmark Report (Извештај о бенчмаркингу међународних програма безбедности) представља и анализира широк круг истраживања која је водио *Security Executive Council* за корпоративне међународне безбедносне програме. Извештај идентификује основне типове програма међународне безбедности у складу са величином компанија и описује перцепцију организационих безбедносних улога и способности. Подаци сугеришу да су програми међуна-

²³ <http://www.securitymanagement.com/article/benchmarking-guidance-csos-004902>

родне безбедности умногоме одређени величином компаније и локацијом одељења за безбедност унутар компаније, у смислу да ли је она део извршног, правног или одељења људских ресурса. Менаџери безбедности могу из овога извештаја добити корисне увиде, који се тичу оквира безбедносних програма у кључним компанијама са контекстуализованим поређењем димензија за евалуацију њихових програма.²⁴ Овај истраживачки извештај представља налазе великог броја програма корпоративне безбедности које је спровео *Security Executive Council's Security Leadership Research Institute (SLRI)*. Истраживачки циљ био је бенчмаркинг стања безбедносне индустрије у погледу организационе структуре, буџета, људских ресурса, одговорности различитих нивоа управних одбора за ризик и обезбеђених услуга. Ниво одговорности сваког респондента са листе од 30 безбедносних програма или услуга је, такође, упоређен кроз неколико организационих категорија. Извештај се показао корисним професионалцима на пољу безбедности за интроспективне анализе безбедносног тима у њиховим организацијама, за спољашњи увид начина на које друге организације приступају ризик менаџменту, за унутрашње оправдавање безбедносних иницијатива и буџета, као и за метричке перформансе.

У погледу напретка у примени бенчмаркинга у корпоративној безбедности треба рећи да је истраживање Организациона структура корпоративне безбедности, цена услуга и кадровски бенчмарк део Elsevier's Security Executive Council Risk Management портфолија, зборник стварних (светски проверених) солуција и како водичи опремају извршиоце и образовне извршиоце са доказаним информацијама за успешне програме безбедносног и ризик менаџмента.²⁵

У вези са могућностима да менаџери безбедности своје корпоративне стратегије упореде са стратегијама својих колега, PwC је обавио глобалну анкету са више од 9.600 безбедносних и пословних извршилаца са циљем да открије како они виде оквири и ефикасност својих безбедносних политика, стратегија и технологија. Такође, PwC нуди алате који могу помоћи да се профил организационе структуре упореде са другим организацијама у свету, региону и сопственој индустријској грани. Једном када се пронађе сопствени одговор може се креирати један прилагођени PDF фајл који сумира како безбедносне визије једне компаније поредити са другима, односно са увидима PwC's Security Advisory тима.²⁶ Тиме се на систематичан начин ствара могућност бенчмаркинга у корпоративној безбедности, што ће у догледној будућности постати и пракса јавног и приватног сектора.

Овим методом се у Србији данас бави, под својим пуним именом, Агенција за безбедност саобраћаја Републике Србије која проводи пројекат Метод бенчмаркинга институција безбедности саобраћаја у локалним самоуправама у Републици Србији, стратешки значај и потенцијал. Више од тога ауторима за сада није познато, будући да је пројекат у току.

24

http://store.elsevier.com/product.jsp?sessionId=AF3C5550A1351D4BB62D1177D6B1B0AB.psc1706b2cst_001?locale=en_US&isbn=9780124115934

25

http://store.elsevier.com/product.jsp?locale=en_US&isbn=9780124170025&utm_source=securityexecutivecouncil&utm_medium=sec_website&utm_campaign=sec_elsevier

26

<http://www.pwc.com/gx/en/consulting-services/information-security-survey/benchmark.jhtml>

У сфери финансијских институција Извршни одбор Народне банке Србије је, на седници одржаној 12. 3.2013. године усвојио „Одлуку о минималним стандардима управљања информационим системом финансијске институције”. Одлука је донета ради успостављања минималних стандарда и услова стабилног и сигурног пословања у домену управљања информационим системом, као и обезбеђења континуитета пословања финансијских институција. Одлука се директно ослања на ISMS (Управљање информационим безбедносним системом) и обавезујућа је за све финансијске институције, за банкарски сектор од 1. 1. 2014. год., а за осигуравајуће компаније од 1. 7. 2014. год. Компанијама крајњи циљ имплементације ISMS-а не треба да буде сертификат, већ само потврда успешне примене препорука из наведеног стандарда ISO 27001. Сврха стандарда је да се постигне сигурност информација у три главна аспекта: сачувати поверљивост, интегритет и расположивост информација у компанији.

Могућности примене бенчмаркинга у јавном сектору

Специфичности безбедносног бенчмаркинга с обзиром на транзицијски карактер привреде

Након више од деценије од почетка процеса транзиције, у економији Србије је и даље веома велико учешће предузећа у државном и друштвеном власништву. Процењује се да тренутно послује око 1.300 предузећа²⁷ која су под државном контролом, било по основу већинског државног власништва или по основу ефективне управљачке контроле (предузећа у реструктурирању), са око 280 хиљада запослених, тј. преко 15% од укупног броја формално запослених у Србији. Ова предузећа могу се поделити у три обимне групе:

1. Предузећа у надлежности Агенције за приватизацију. У ову групу улази око 600 предузећа са око 100.000 запослених.

2. Велика јавна и државна предузећа. Ова група може се поделити на две подгрупе:

- јавна предузећа која обављају услуге од општег значаја и послују у оквиру регулисаних тржишта под (претежно) монополским условима (нпр. ЕПС, Железнице Србије, Путеви Србије, Србијагас, ПТТ Србија). У овој групи налази се десетак предузећа са око 80.000 запослених,

- велика државна предузећа која послују у конкурентским индустријама (нпр. „Телеком”, „Галеника”, „Јат”, „Сартид”, „Скијалишта Србије”) и др. У овој групи налази се око 40 предузећа са око 33.000 запослених;

Локална јавна предузећа. У овој групи налази се око 650 предузећа са око 70.000 запослених, а најбитнија су локална комунална предузећа.

²⁷ Студија Светске банке, која се односи на унапређење управљања предузећима под државном контролом, Београд, 2012.

Иако је током претходне деценије остварен знатан напредак у приватизацији друштвених и реструктурирању јавних предузећа, стање у овој области је незадовољавајуће. И даље постоји велики број неприватизованих друштвених предузећа, док је процес реструктурирања јавних и других државних предузећа недовршен. Не улазећи у економске и правне разлике између државних (јавних и других) и друштвених предузећа, њихова заједничка особина је да се директно или индиректно налазе под контролом државе.

Учешће предузећа под државном контролом у БДП-у Србије врло је високо, што негативно утиче на економску ефикасност, подстиче финансијску недисциплину, корупцију и др. У 2010. години укупни губици свих државних, друштвених и јавних предузећа износили су око милијарду евра (око 3,5% БДП-а).

Према мишљењу стручњака Светске банке, увођење корпоративног управљања у јавна предузећа, као скуп правила и понашања која одређују како се тим предузећима управља и како се контролишу, знатно би допринело њиховом ефикаснијем пословању²⁸.

Стручњак Светске банке Душко Васиљевић оценио је да су проблеми у пословању јавних предузећа најчешће повезани са проблемима у управљању, јер се на њима прелама више циљева, за разлику од приватних предузећа где је циљ само максимизација профита.²⁹

Код јавних предузећа улога државе је да остварује профит. Али, та предузећа су и инструмент за спровођење јавних политика, што јесте легитиман циљ. Ако се на то дода и улога државе као регулатора, сви ти циљеви нису нужно усклађени што је главни проблем у управљању јавним предузећима.

Стручњаци Светске банке наводе и да проблем код јавних предузећа представља фрагментираност контроле над јавним предузећима међу разним министарствима и агенцијама, уплитање политике у њихово пословање, слаба управљачка тела и недостатак одговорности за постигнуте резултате. Због тога Светска банка са Владом Србије ради на ширем програму реформи јавних предузећа, у чему је први корак било доношење Закона о јавним предузећима, а на средњи рок следи корпоративизација, посебно великих предузећа и развијање механизма за дефинисање циљева и надзор пословања.

Јавна предузећа утичу на резултат привреде у великој мери и због специфичности своје делатности, јер производе инпуте за целу привреду, много дугују приватном сектору, представљају велики генератор неликвидности, али и корупције и самим тим стварају одређену пословну климу у земљи.

Због тога је предлог за спровођења бенчмаркинга, чији резултати могу допринети увођењу контролинга у јавна предузећа, Светска банка прихватила, као и обавезу комплетног финансирања пројекта.

Подразумева се да унутар реформе јавних предузећа бенчмаркинг може помоћи повећању безбедности јавних предузећа, поготово када се има у виду важност јавних предузећа и њихова осетљивост на безбедносне претње и ризике.

²⁸ У том циљу Привредна комора Србије донела је *Кодекс корпоративног управљања* свим друштвима капитала септембра 2012. године.

²⁹ Билтен СКГО, "Значај спровођења Бенчмаркинга у комуналним предузећима у Србији", Београд, 2010, стр. 3

Бенчмаркинг у безбедносном пољу остварује се истовремено и паралелно са реализацијом бенчмаркинга у пословању, будући да отклањањем ризика и претњи пословању и безбедносне претње постају и превентивно и стварно контролисане. Исто тако, стандардизација у безбедносном пољу директна је примена методе бенчмаркинга и увек резултира позитивном корелацијом безбедносног и пословног поља³⁰.

Кључни проблеми функционисања јавних предузећа и могућности безбедносног бенчмаркинга

Као последица наслеђа претходних друштвено-политичких околности и дешавања током 90-тих година прошлог века, *кључни проблеми* који карактеришу и оптерећују пословање и положај ЈКП су:

- ЈКП своју делатност обављају под сталним утицајем политичких фактора који ограничавају самосталност комуналних предузећа у доношењу кључних пословних одлука;

- ЈКП немају самосталност у располагању имовином коју користе;

- Због политике административног лимитирања цена, субвенционисања становањства преко цена комуналија и ниског степена наплате, уз истовремени раст трошкова и отпис потраживања, ЈКП су финансијски ослабљена и често неликвидна;

- Услед нагомиланих и наслеђених околности присутна је административна расцепканост, као и предимензионирање и преоптерећење појединих функција у оквиру ЈКП, па тиме и нерационална организација и умањена ефикасност у пружању услуга;

- Код већине ЈКП је због нестабилног економског положаја већ дуже времена присутан константан раст потреба и хроничан недостатак обртних и инвестиционих средстава за обнављање застареле опреме и проширење комуналне инфраструктуре;

- Непоштовање стандарда заштите животне средине;

- Објективна идентификација унутрашњих организационих недостатака је отежана због недостатка параметара којим би се омогућило поређење ефикасности у оквиру истих делатности. Ако би се проблематика у пословању ЈКП могла дефинисати по приоритетима које треба обухватити трансформацијом, онда би они били:

- системска регулација одговарајућег нивоа цена и услова пословања,

- системска поставка међуопштинских регионалних система,

- системска поставка индикатора пословања ("бенчмаркинг"),

- системска разрада приоритетних пројеката и потребних средстава за обнову и развој инфраструктуре.

³⁰ „Наша земља, као члан Конфедерације европских служби безбедности ЦоЕСС, добила је могућност да учествује у свим активностима усмереним на стандардизацију и професионализацију делатности, али и запослених у овом сектору. Ова заједница окупља 52 000 компанија са 1,7 милиона радника и годишњим обртом од 24 милијарде евра, што је чини правом индустријом приватне безбедности.“... Национални комитет користи прилагођену радну шему коју има ЦоЕСС, јер се послови приватне безбедности веома брзо интернационализују, уз преузимање свих нових европских стандарда. Део тих стандарда је наш Институт за стандардизацију донео у претходном периоду, а у плану је да се још 59 стандарда усвоји током следеће године.” Из *Меморандума о сарадњи јавног и приватног сектора безбедности* потписаног изеђу ПКС и МУП Србије.

Бенчмаркинг је прихваћен широм света као инструмент континуираног побољшања и као средство јачања конкурентности. Овај процес користи се интензивно и екстензивно у приватном сектору и његова употреба расте у јавном сектору. *Auluck* истиче бенчмаркинг и идеал „организације која учи”, као најзначајније институције које имају потенцијал да побољшају организационе перформансе у јавном сектору. С обзиром на то, може се рећи да је бенчмаркинг достигао зрелост у *УК* са 60% компанија које тврде да га примењују. Бенчмаркинг је у стручној литератури пријављен као трећа најпопуларнија техника менаџмента широм света и четврта у *УК* између '92–96.³¹ *Watson* сматра да је бенчмаркинг од уметности постао наука³². Следеће предности бенчмаркинга забележене су у литератури:

- ▶ помаже развој и побољшање начина размишљања код запослених ,
- ▶ промовише комуникацију у организацији о томе како ствари функционишу и шта треба да се промени, што даје запосленима прилику за изражавање њихових искустава и размишљања,
- ▶ олакшава разумевање најбољих пракси и процеса у индустрији,
- ▶ помаже развијање бољег разумевања процеса,
- ▶ доводи у питање постојеће праксе у послу, охрабрујући иновације и размену идеја,
- ▶ помаже у постављању циљева заснованих на чињеницама,
- ▶ обезбеђује научну тачку гледишта уместо ослањања на „осећај”,
- ▶ помаже дефинисање бољих мера продуктивности,
- ▶ побољшава конкурентску позицију предузећа,
- ▶ производи висок ниво задовољства послом, учења, узбуђења и умрежавања међу бенчмаркерима.³³

Бенчмаркинг, такође, убрзава процес промена тако што убрзава идентификацију неопходних побољшања и тако што мотивише компанију да прихвати ова побољшања. Побољшања могу бити у виду поједностављених процеса, краћег времена и смањивања трошкова. Запослени углавном добијају осећај професионалног раста од бенчмаркинга када схвате да раде најбоље у њиховој области. Према *Auluck*, чињеница да бенчмаркинг није прописан и може бити лако прилагођен да одрази културу и језик било које организације једна је од његових кључних предности.

Дакле, као што су приметили Карпинети и Мело, постоји много области где бенчмаркинг може бити примењен, од производње до непроизводних организација, укључујући образовање, јавни сектор, администрацију и здравство. У производној индустрији бенчмаркинг је концентрисан на иновације производа, логистику, одржавање, *HR* и осигурање квалитета.

³¹ Zairi, M. & Ahmed, P. *Benchmarking maturity as we approach the next millennium*. Total Quality Management Journal, 4., 1999, str. 81.

³² Watson, G. H. *Strategic Benchmarking: How to measure company's performance against the world's best*. Wiley: Chichester, 1993. str. 24.

³³ Auluck, R. *Benchmarking: A tool for facilitating organisational learning*., Public Administration and Development, 22, 2002. str. 109.

Предлози за спровођење безбедносног бенчмаркинга у јавном сектору

Бенчмаркинг захтева од менаџера јавног сектора да упореде своје функције, не само интерно између себе, него и са осталим најбољим одељењима у јавном сектору и или најбољим компанијама. Додуше, постоје разлике у етосу и култури јавног и приватног сектора. Међутим, позив јавном сектору да се фокусира на резултате може се испунити само разумевањем и учењем од најбољих пракси и приватног и јавног сектора, уз покретање креативних и одговарајућих промена. Бенчмаркинг није више монопол приватног сектора. Институције јавног сектора већине западних земаља користе бенчмаркинг да испуне трајни изазов да обезбеде максималну вредност новца, врхунски квалитет уз најниже трошкове. Бенчмаркинг представља професионалцима у јавном сектору златну прилику да побољшају свој имиџ и дају топ менаџменту наду да бенчмаркинг у јавном сектору треба да буде посматран као значајан задатак за оне који имају одговорност и треба да се спроводи на професионалан начин. Овај изазов је огроман, с обзиром на дугогодишње лоше стање у јавном сектору и проблема набројаних на почетку. Стога менаџери вишег и средњег нивоа морају прихватити процес откривања и фундаменталне промене, користећи описани процес поређења. Сам процес је лакмус тест који показује у којој мери су професионалци превазишли техничке вештине и пригрлили преко потребне стратешке вештине пројектовања и имплементације пакета интерно конзистентних политика и пракси које осигуравају остваривање пословних циљева. То је дефинитивно област која захтева од њих да покажу своје вештине као лидери промена, пружаоци услуга, стручњаци мерења, консултанти и иноватори пружања информација.

Резултати истраживања јасно су показали да су улагања у људске ресурсе потенцијални извор конкурентске предности за повећање укупне ефективности јавног сектора и да воде повећању перформанси у раду институција. Бенчмаркинг може бити техника која доноси праву револуцију за повећање ефикасности рада у јавном сектору. Да би се то десило треба ло би усвојити следеће предлоге :

► Менаџери људских ресурса у јавном сектору морају да побољшају своје вештине у стратешком управљању људским ресурсима, јер прихватање бенчмаркинга треба да се фокусира на стратешке пре него на оперативне циљеве ако се жели постићи успех.

► Академци у сарадњи са менаџерима у јавном сектору треба да траже најбољу комбинацију пракси у њиховим секторима.

► У међувремену постоје алати поређења као што су *peer review*, *investors in people*, који могу бити прихваћени као начини стимулације креативних промена .

► Топ менаџмент треба да следи примере Аустралије, Канаде УСА и Европе у смислу покретања националних награда за најбоље праксе у менаџменту јавног сектора.³⁴

³⁴ Watson, G. H. *Strategic Benchmarking: How to measure company's performance against the world's best*. Wiley: Chichester. 1993, стр. 64.

Директори и менаџери на националним, покрајинским и општинским нивоима у непосредној будућности биће пред изазовом бенчмаркинга, како би се остварио жељени утицај на безбедност пословног процеса, пружање услуга, продуктивност и задовољство послом запослених. Овај изазов је огроман, узимајући у обзир проблематично стање у јавним предузећима. То је организован процес и фундаментална промена. Прихватање процеса бенчмаркинга је само по себи лакмус тест који показује у којој мери су менаџери јавних предузећа професионално напредовали користећи пакет интерно конзистентних политика и пракси, обезбеђујући да сви нивои управљања у јавним предузећима доприносе постизању циљева.

Закључак

Бенчмаркинг је систематизован и структуриран процес који захтева познавање пословања сопствене организације, пословања других партнера и учесника у процесу, конкурената, тржишних лидера, као и коришћење примера најбоље праксе у одређеној области.

Бенчмаркинг можемо посматрати као средство оцене пословања компаније и дефинисан процес учења од најбољих компанија у свету. То је идеалан начин учења од успешних компанија којим се могу елиминисати губици и повећати удео компаније на тржишту. Такође, представља средство континуираног побољшања компаније у свакој од њених функција.

Бенчмаркинг константно производи свест о неопходности промена у организационој култури. Компанија која је достигла висок ниво квалитета и стандардизације унутар компаније мора изван својих граница тражити могућност напретка. Бенчмаркинг се брзо мења и развија, а они који га спроводе заједно раде, деле међусобно успех и неуспех у овом процесу, који даје висок степен задовољства на послу и у учењу.

Корпоративна безбедност је једна од најважнијих функција сваког пословног система, а као што је показано, бенчмаркинг је метода која се може легитимно примењивати у корпоративној безбедности. Овај закључак произлази из карактера и процеса безбедносног система који се организује у корпорацијама. Наиме, сваки од његових елемената (глобалне и транзиционе промене и корпоративна безбедност, корпоративне вредности као објекти заштите /материјална и интелектуална својина, технолошки пројекти, пословне тајне, заштита на раду, заштита околине итд/, ризици и претње по безбедност пословних система (корпорација), управљање ризицима у корпоративној безбедности, безбедносни менаџмент у корпорацијама и субјекти заштите, стандардизација компоненти безбедности пословних система (корпорација), друштвена одговорност пословних система и пословна етика (корпорација), корпоративна култура и психолошки аспекти корпоративне безбедности, пројектовање система безбедности пословних система и корпорација) подложен је оптимизацији и стандардизацији, што га чини мерљивим и упоредивим. Доминација заштите информационих система и неодвојивост пословних и безбедносних процеса су још један аргумент у прилог налазима да је бенчмаркинг адекватан и жељан метод у изградњи најбољег безбедносног подсистема унутар корпорације.

Реформа јавног сектора посебно је наглашена у раду, имајући у виду да у нашој земљи јавна предузећа представљају највеће пословне системе и да им је безбедност у великој мери у сфери старих и нових ризика и претњи. Безбедност јавних предузећа од највеће је важности за националну, економску, еколошку и људску безбедност. Стога интенција да се бенчмаркинг методом све функције пословних система, а међу њима и безбедносна, побољшају и оптимизирају, треба да буде подржана законским и нижим нормативним оквирима и одговарајућим стандардима у области корпоративне безбедности.

Литература

1. Auluck, R. *Benchmarking: A tool for facilitating organisational learning.*, Public Administration and Development, 22. 2002.
2. Билтен СКГО, „Значај спровођења Бенчмаркинга у комуналним предузећима у Србији”, Београд, 2010.
3. Đuričić Z., Jovanović K., Đuričić R., *Benchmarking kao instrument savremenog menadžmenta*, научни рад, Међународна научна конференција, Menadžment 2010, Kruševac.
4. EC *White Paper on Corporate Social Responsibility*, 2003.
5. Elmuti, D., Kathawala, Y., Lloyed, S., *The benchmarking process: assessing its value and limitations*, Industrial Management, July-August. 1997.
6. Haim & Schewe, *MBA in marketing*, Wiley, London, 1992.
7. Harrington, H.J., Harrington, J.S., *High performance Benchmarking: 20 Steps to Success*, McGraw Hill, USA, 1996.
8. *Кодекс корпоративног управљања свим друштвима капитала*, Привредна комора Србије септембар 2012. године.
9. Matters, M., Evans, A., *The nuts and bolts of benchmarking*, February, 18., 1996. www.benchmarkingplus.com.au
10. *Меморандума о сарадњи јавног и приватног сектора безбедности* потписаног између ПКС и МУП Србије.
11. Peter Drucker, *Management Challenges for 21st Century* (New York: Harper Business), 1999.
12. Philip Kotler, *Marketing Management: Analysis, Planning and Control* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1967.
13. Предраг Поповић, Вида Живковић: *Основи стандардизације и метрологије*, Универзитет Сингидунум, Београд 2011.
14. Renko, S., Matošić, I., *Mystery shopping: Ključni čimbenik uspešnog benčmarkinga u prodaji*, Poslovna izvrsnost, Zagreb, 2007.
15. Robert C: Camp, *Business Process Benchmarking*, Vision Books Pvt. Ltd., Delhi.
16. Robert J. Boxwell, Jr., *Benchmarking for Competitive Advantage*, Mc Graw-Hill, Inc., New York, 1994.
17. *Унапређење управљања предузећима под државном контролом*, Студија Светске банке, Београд, 2012.
18. Vizjak A., R. Alkier Radnić: *Djelovanje „benchmarkinga” u međunarodnoj ekonomiji*, Tourism and Hospitality Management, Vol. 12, No. 1, pp. 171-182, 2006
19. Watson, G. H. *Strategic Benchmarking: How to measure company's performance against the world's best*. Wiley: Chichester., 1993.

20. Weber, J., *Einführung in das Controlling*, 6. izdanje, Schaffer/Poeschel, Stuttgart, 1995.
21. Zairi, M. & Ahmed, P. *Benchmarking maturity as we approach the next millennium*. Total Quality Management Journal, 4., 1999.

Линкови

1. http://www.itvestak.org.rs/ziteh_06/Radovi/ZITEH%2006-R26.pdf
2. <http://www.pwc.com/gx/en/consulting-services/information-security-survey/assets/the-global-state-of-information-security-survey-2015.pdf>
3. http://sigurnost.info/downloads/Informacijska%20sigurnost%20&%20procjene%20 rizika/hrvatski_prijevod_kontrola_po_iso_27001.pdf
4. <http://www.securitymanagement.com/article/benchmarking-guidance-csos-004902>
5. <http://www.pwc.com/gx/en/consulting-services/information-security-survey/benchmark.jhtml>
6. http://store.elsevier.com/product.jsp?locale=en_US&isbn=9780124170025&utm_source=securityexecutivecouncil&utm_medium=sec_website&utm_campaign=sec_elsevier
7. http://store.elsevier.com/product.jsp;jsessionid=AF3C5550A1351D4BB62D1177D6B1B0AB.psc.1706_b2cst_001?locale=en_US&isbn=9780124115934

МЕЂУНАРОДНО ПРАВО И УЧЕШЋЕ ПРИПАДНИКА ВОЈСКЕ СРБИЈЕ У МУЛТИНАЦИОНАЛНИМ ОПЕРАЦИЈАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Татјана Милић

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Учешће припадника Војске Србије у мултинационалним операцијама Европске уније одвија се у оквирима који су постављени правилима националног, европског и међународног права. У овом раду посебна пажња биће посвећена правилима међународног права која су важна или могу постати важна за регулисање активности припадника Војске Србије у операцијама управљања кризама. Циљ рада је да представи спектар грана међународног права које регулишу статус и понашање оружаних снага које учествују у операцијама. С обзиром на то да је реч о актуелној теми, резултати рада ће показати какав значај међународно право може имати на спољно виђење улоге Републике Србије у одржању међународног мира и безбедности.

Кључне речи: *међународно право, мултинационалне операције, Европска унија, Војска Србије, употреба силе, међународно хуманитарно право, људска права, пиратерија, дипломатска заштита, међународна одговорност.*

Увод

Мултинационалне операције Европске уније или, како се званично називају, операције управљања кризама (*crisis management operations*), обухватају мрежу различитих актера чији статус и активности регулишу правила три система: националног, европског и међународног права.

Међународно право представља општи оквир извођења операција управљања кризама, јер су актери ових операција, државе и међународне организације, истовремено и субјекти међународног права. Стога су дужни да се у свим фазама ових операција придржавају правила међународног права. То признају и национални и европски правни системи, који у релевантним актима упућују на поштовање међународног права у мултинационалним операцијама Европске уније.

Међународно право у националном правном оквиру учешћа Војске Србије у мултинационалним операцијама Европске уније

Припадници Војске Србије ангажовани су у мисији Европске уније за обуку безбедносних снага Сомалије у Уганди (*EUTM Somalia*) и Војној операцији поморских снага Европске уније у Сомалији (*EUNAVFOR Somalia – Operation Atalanta*).¹ Национални правни оквир релевантан за учешће припадника Војске Србије у овим операцијама чине: Устав Републике Србије,² Закон о одбрани,³ Закон о Војсци Србије⁴ и кључни акт – Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван границе Републике Србије.⁵

Устав Републике Србије у члану 16, који се тиче међународних односа, истиче да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују.⁶

Закон о одбрани одређује да се одбрана Републике Србије, поред осталог, остварује и кроз учешће снага одбране у мултинационалним операцијама и кроз сарадњу са међународним организацијама и институцијама.⁷ Члан 8 овог акта установљава обавезу припадника Војске Србије и других снага одбране да се придржавају правила међународног хуманитарног права и међународних стандарда о употреби силе. Карактер обавезе је апсолутан. Обавеза важи увек и у свим околностима, и у борбеним и неборбеним операцијама.

Закон о Војсци Србије, одређујући појам Војске Србије, у члану 2 дефинише да она своје задатке обавља и у складу са принципима међународног права који регулишу употребу силе.⁸

Закон који се посебно бави материјом мултинационалних операција, у које се убрајају и операције управљања кризама Европске уније, јесте Закон о употреби припадника Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије. Овај акт изричито наводи да се учешће у овим операцијама заснива на Уставу и међународном праву.⁹ Припадници Војске Србије који учествују у мултинационалним операцијама дужни су да се придржавају правила међународног права о употреби силе и међународног хуманитарног права.¹⁰ Истовремено, они према овом закону уживају право на дипломатску правну помоћ и заштиту.¹¹

¹ Видети Одлуку о усвајању Годишњег плана употребе Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама у 2013. години, Службени гласник РС 16/2013.

² Службени гласник РС 98/2006.

³ Службени гласник РС 116/2007, 88/2009.

⁴ Службени гласник РС 116/2007, 88/2009.

⁵ Службени гласник РС 88/2009.

⁶ Више о овом члану видети у: М. Пајванчић, Коментар Устава Републике Србије, Фондација Конрад Аденауер, 2009, стр. 24-26.

⁷ Видети члан 3 и члан 5(4) Закона о одбрани.

⁸ Видети и члан 12 Закона о Војсци Србије.

⁹ Члан 3 Закона о употреби припадника Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије.

¹⁰ Члан 5 и члан 27(3) поменутог закона.

¹¹ Члан 29(1) поменутог закона.

Међународно право у европском правном оквиру учешћа припадника Војске Србије у мултинационалним операцијама Европске уније

Правни оквир операција управљања кризама дефинисан је у изворима права Европске уније који се уобичајено класификују на изворе примарног и секундарног права.

Примарно право Европске уније обухвата оснивачке уговоре и протоколе, међународне уговоре које Унија закључује са трећим субјектима и опште принципе комунитарног права.¹² Уговор о Европској унији, у одељку који се односи на Заједничку безбедносну и одбрамбену политику, дефинише операције управљања кризама као цивилне и/или војне операције које се одвијају изван граница Уније ради одржања мира, спречавања сукоба и јачања међународне безбедности у складу с начелима Повеље Уједињених нација.¹³ Уговор даље класификује задатке који су обухваћени овим операцијама, а то су: заједничке операције разоружања, хуманитарни и спасилачки задаци, војно саветовање и помоћ, спречавање сукоба и очувања мира, задаци борбених снага у управљању кризама, укључујући успостављање мира и стабилизацију после оружаних сукоба.¹⁴

У Уговору о Европској унији, акту примарног права, дефинисано је који извор секундарног права регулише установљавање, отпочињање и извођење операција управљања кризама. Како су операције део Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, оне су регулисане одлукама Савета Европске уније. Ове одлуке Савет усваја једногласно на предлог Високог представника за спољну политику и безбедност или на иницијативу државе чланице.¹⁵

Акти којима су успостављене мисије Европске уније у којима учествују припадници Војске Србије указују да не постоји једнообразан приступ када је међународно право у питању. Одлука о успостављању мисије Европске уније за обуку безбедносних снага Сомалије у Уганди (*EUTM Somalia*) заснована је на релевантним одлукама Савета безбедности Уједињених нација, али не садржи захтев за поштовањем одређених правила међународног права.¹⁶ Заједничка акција¹⁷ Савета о војној операцији Аталанта пак је била нешто прецизнија, јер се позива не само на резолуције Савета безбедности већ и на Конвенцију Уједињених нација о праву мора, која садржи релевантне одредбе о акцијама против пиратерије.¹⁸

¹² Borchardt K.-D., *The ABC of European Union law*, 2010, p. 80.

¹³ Члан 42(1) консолидоване верзије Уговора о Европској унији (даље *Уговор о Европској унији*).

¹⁴ Члан 43(1) Уговора о Европској унији.

¹⁵ Видети чланове 42(4) и 43(2) и повезане чланове 25 и 28 Уговора о Европској унији.

¹⁶ Видети Council Decision 2010/96/CFSP of 15 February 2010 on a European Union military mission to contribute to the Training of Somali security forces, Official Journal of the European Union L 44/16 19.2.2010 (даље *Council Decision 2010/96/CFSP*).

¹⁷ Заједничка акција представљала је једну од врста правних аката који су, пре усвајања Лисабонског уговора, уређивали материју из области Европске безбедносне и одбрамбене политике. Од измена и усвајања Лисабонског уговора питања из ове области се уређују одлукама (видети чланове 25, 28, 31 и 42(4) Лисабонског тј. консолидованог Уговора о Европској унији).

¹⁸ Art. 1 Council Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008 on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery of the Somali coast, Official Journal of the European Union L 301/33 12.11.2008 (даље *Council Joint Action 2008/851/CFSP*).

Независно од третмана међународног права у одлукама о операцијама управљања кризама, акти примарног права Европске уније јасно упућују на то да се оне морају изводити у складу с правилима међународног права. У члану 3 Уговора о Европској унији изричито се каже да се Унија у односима са спољним светом залаже за поштовање људских права и руководи принципом строгог поштовања међународног права, укључујући и поштовање принципа Повеље Уједињених нација.¹⁹ Исто је поновљено и у одељку који је посвећен општим одредбама о спољним акцијама Уније.²⁰

Поред оснивачких уговора и позивања на поштовање принципа међународног права, за међународноправни положај припадника Војске Републике Србије који учествују у операцијама управљања кризама, релевантни су и међународни уговори које Унија закључује са трећим субјектима ради спровођења поменутих операција. Реч је о уговорима са државом домаћином и уговорима са трећим државама које учествују у операцијама.²¹

Одлуке Савета Европске уније о установљавању мировних операција садрже и одредбе које предвиђају могућност да се упути позив трећим државама да учествују у операцијама. Релевантна питања тог учешћа регулишу се споразумом односне треће државе и Уније. Република Србија прихватила је модел оквирног споразума којим се на општи начин уређује учешће припадника Војске Србије и других снага одбране у операцијама Европске уније.²² Споразум између Европске уније и Републике Србије, којим се установљава оквир учешћа Републике Србије у операцијама управљања кризама Европске уније, потписан је 8. јуна 2011. године.²³ Он регулише, поред осталог, статус особља и снага,²⁴ учествовање у цивилним мисијама,²⁵ као и учествовање у војним мисијама.²⁶

Поред овог међународног уговора, за статус и положај припадника Војске Србије који учествују у операцијама управљања кризама Европске уније битни су и уговори које Унија закључује са државом домаћином. То су уговори о статусу мисије (*SOMA – Status of Mission Agreement*) или о статусу снага (*Status of Forces Agreement*). Пример таквог уговора је уговор између Европске уније и Републике Сомалије о статусу поморских снага под вођством Европске уније у оквиру војне операције Аталанта.²⁷ Овај међународни уговор

¹⁹ Члан 3 (5) Уговора о Европској унији.

²⁰ Члан 21(1) Уговора о Европској унији.

²¹ Правни основ за закључење ових уговора садржан је у члану 37 Уговора о Европској унији и у члану 218 Уговора о функционисању Европске уније.

²² Фредерик Наерт у свом раду указује да, поред овог, постоји и модел закључивања уговора за сваку конкретну операцију – Naert, F., *The Application of Human Rights and International Humanitarian law in drafting EU Mission's Mandates and Rules of Engagement*, 2011, p. 6 fus. 17.

²³ *Agreement between the European Union and the Republic of Serbia establishing the framework for the participation of the Republic of Serbia in European Union crisis management operations*, Official Journal of the European Union L 163/2, 23.6.2011; Споразума је ступио на снагу 01. августа 2012. године како предвиђа Закон о потврђивању споразума између Републике Србије и Европске уније о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама Европске уније за управљање кризама, Службени гласник – Међународни уговори 1/2012-260 (даље *Споразум Републике Србије и Европске уније о успостављању оквира*).

²⁴ *Ibidem*, Art. 3.

²⁵ *Ibidem*, Section II, Art. 5-8.

²⁶ *Ibidem*, Section III, Art. 9-12.

²⁷ Видети детаљније *Agreement between the European Union and the Somali Republic on the status of the European Union-led naval force in the Somali Republic in the framework of the EU Military operation Atalanta*, Official Journal of the European Union L 10/29, 15.1.2009.

утврђује, поред осталог, и следеће важне елементе: обавезу припадника мисије да поштују законе државе домаћина,²⁸ прелазак границе и кретање на територији државе домаћина,²⁹ привилегије и имунитете припадника *EUNAVFOR*-а,³⁰ као и право државе чији припадници учествују у операцији да на територији државе домаћина врши кривичну и дисциплинску надлежност над својим припадницима у складу са националним правом.³¹ У преамбули уговора изричито је истакнуто да он неће утицати на права и обавезе страна уговорница из других међународних уговора и инструмената којима су установљени међународни судови и трибунали, укључујући и Статус Међународног кривичног суда.³²

Поред поменутих правних аката, у систему Европске уније постоје и документа која се усвајају у процесу отпочињања и извођења мисије, као што су концепт операција (*CONOPS*), оперативни план (*OPLAN*) и правила ангажовања (*ROE*). Ова документа се припремају узимајући у обзир правила међународног права која су важећа у контексту конкретних цивилних или војних операција.

Правила међународног права која су релевантна за статус и деловање припадника Војске Србије у војним операцијама Европске уније биће предмет разматрања у следећем делу рада.

Међународно право примењиво у мултинационалним операцијама Европске уније у којима учествују припадници Војске Србије

Поменута акта националног и правног система Европске уније, поред општег упутства о поштовању међународног права, идентификовала су и посебне делове овог корпуса који су релевантни за извођење операција управљања кризама. Први релевантни део јесте међународно право о употреби силе.

Међународно право које регулише употребу силе у међународним односима

Правила међународног права која регулишу употребу силе у међународним односима садржана су првенствено у Повељи Уједињених нација и у међународном обичајном праву.³³ Повеља Уједињених нација је, у четвртом ставу члана 2, установила забрану

²⁸ Ibidem, Art. 2(1).

²⁹ Ibidem, Art. 4.

³⁰ Ibidem, Art. 6.

³¹ Ibidem, Art. 7.

³² Истоветан је случај и са уговором о статусу мисије *EUTM Somalia*. Упоредити са Agreement between the European Union and the Republic of Uganda on the status of European Union-led Mission in Uganda, Official Journal of the European Union L 221/2, 24.8.2010.

³³ Међународно обичај је формални извор правила међународног права који чине два елемента: пракса и свест о обавезности. Више о међународном обичају и квалитативним карактеристикама његових

претње и употребе силе у међународним односима као једно од основних начела свог и деловања својих чланица. Штавише, Повељом је централизована контрола употребе силе, јер је Савету безбедности поверена првенствена одговорност у овој материји.³⁴ Овај орган Организације Уједињених нација је овлашћен да утврди када нека ситуација представља претњу међународном миру, повреду мира или чин агресије и да одлучи о предузимању неопходних мера, које могу укључивати и интервенцију оружаних снага.³⁵ У том погледу Савет може овластити државе чланице да индивидуално или кроз регионалне аранжмане спроведу његову одлуку. Уобичајено је да се у преамбули резолуције Савета безбедности истакне да се одлука усваја на основу главе VII Повеље Уједињених нација, а предложене мере садржане су у оперативном делу. Уколико се дозвољава и употреба силе у извршењу мандата, користи се формулација којом се државе позивају да „употребе сва неопходна средства” за извршење задатака обухваћених мандатом.

Мултинационалне операције Европске уније, као што се може закључити из члана 43 Уговора о Европској унији, могу обухватити и задатке који подразумевају употребу силе. Такав модалитет деловања омогућен је чланом 53 Повеље Уједињених нација, којим се предвиђа могућност да Савет безбедности користи регионалне споразуме (regional arrangements) или агенције за спровођење принудних мера. Одлуке Савета Европске уније којима се установљавају, отпочињу и уређују операције управљања кризама у уводном делу увек се позивају на релевантне резолуције Савета безбедности.

У овом делу важно је истаћи једну напомену у погледу упута садржаних у националним актима. У члану 8 Закона о одбрани упућује се на поштовање међународних стандарда о употреби силе; у члану 2 Закона о Војсци Србије – на поштовање принципа међународног права о употреби силе, а у Закону о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван границе Републике Србије – на поштовање правила међународног права о употреби силе. Формулација употребљена у Закону о одбрани – међународни стандарди о употреби силе – може да изазове забуну и захтева да се истакне следеће разликовање између три гране међународног права које уређују употребу силе у различитим ситуацијама.

Те три гране су: међународно право о употреби силе, међународно хуманитарно право и међународно право људских права. Међународно право о употреби силе регулише употребу силе у међународним односима. Међународно хуманитарно право регулише начине и средства употребе силе у оружаним сукобима. И међународно право људских права, које регулише употребу силе у односу органа власти и појединаца или између самих појединаца.

Разлика регулисања употребе силе у контексту ове три гране међународног права може се илустровати кроз питање самоодбране. У контексту међународног права о употреби силе право на самоодбрану представља право државе која је оружаном нападнута да примени силу да се одбрани.³⁶ У контексту међународног хуманитарног

саставних елемената видети у: Димитријевић, Рачић и остали, Основи међународног јавног права, 2005, стр. 50-53; Јанковић, Радивојевић, Међународно јавно право, 2005, стр. 24-26.

³⁴ Видети члан 24 Повеље Уједињених нација.

³⁵ Видети члан 39 Повеље Уједињених нација.

³⁶ Члан 51 Повеље Уједињених нација прописује: „Ништа у овој Повељи не умањује урођено право на индивидуалну или колективну самоодбрану у случају оружаног напада против чланице Уједињених нација...”, Хаџи-Видановић В., Милановић М., Међународно јавно право – збирка докумената, 2005, стр. 53.

права, примена силе у самоодбрани једнако представља акт насиља и дефинише се као напад, и мора се изводити у складу са правилима међународног хуманитарног права.³⁷ Када је о праву људских права реч, оно у свим ситуацијама, било да је мир или оружани сукоб, поставља границе прекомерне употребе силе. На основу правила ове гране међународног права утврдиће се да ли је у поступцима органа власти који су овлашћени да употребе силу према појединцима или у односима између појединца (нпр. случај убиства у самоодбрани) прекорачена мера употребе силе дозвољена у случају самоодбране и тиме повређено право на живот.

Међународно хуманитарно право

Међународно хуманитарно право је корпус правила чија примена се активира у случају међународног или немеђународног оружаног сукоба. Правила међународног хуманитарног права садржана су првенствено у међународним уговорима и обичајима. Основни међународни уговори ове гране права су Женевске конвенције о заштити жртава рата из 1949. године и њихови допунски протоколи.³⁸ Развојем обичајног међународног хуманитарног права обим заштите жртава оружаног сукоба проширен је и на круг држава које нису ратификовале неки од пре поменутих основних уговора.³⁹

Када је реч о примени међународног хуманитарног права у операцијама Европске уније, кључно питање јесте: да ли мултинационалне операције Европске уније улазе у материјални домен примене међународног хуманитарног права, односно могу ли се оне квалификовати као оружани сукоб? Оружани сукоб као родни појам није дефинисан у уговорима међународног хуманитарног права. На основу елемената садржаних у релевантним одредбама Женевских конвенција и њихових допунских протокола, као и коментара и мишљења стручњака, оправдано је да се оружани сукоб одреди као ситуација у којој је дошло до организоване употребе оружаног снага између страна у сукобу.⁴⁰ Оружани сукоб претпоставља постојање организованих оружаног снага са командном структуром. Он не обухвата ситуације спорадичног и изолованог насиља.⁴¹

³⁷ У контексту међународног хуманитарног права прихваћена је дефиниција напада која је садржана у члану 49(1) Допунског протокола о заштити жртава међународних оружаног сукоба (1977) и која гласи: „Под изразом *напада* подразумевају се акти насиља против противника, било да су офанзивни или дефанзивни”. Извори међународног хуманитарног права, ур. Старчевић М., 2002, стр. 221.

³⁸ Конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату (I), Конвенција за побољшање положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаног снага на мору (II), Конвенција о поступању са ратним заробљеницима (III), Конвенција о заштити грађанских лица за време рата (IV), Допунски протокол о заштити жртава међународних оружаног сукоба (I) и Допунски протокол о заштити жртава немеђународних оружаног сукоба (II). Ова два допунска протокола су усвојена 1977. године, док је Допунски протокол о усвајању додатног знака разликовања (III) усвојен 2005. године.

³⁹ Видети студију „Обичајно међународно хуманитарно право, Том I: Правила”, Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L., 2005 и базу података Customary International Humanitarian Law која је доступна на Интернет страници: <http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>.

⁴⁰ Кнежевић-Пређић В., Милић Т., Хрњаз М., Водич кроз међународно хуманитарно право, 2007, стр. 24.

⁴¹ У члану 1(2) Другог допунског протокола (1977) истакнуто је да се тај инструмент „неће примењивати на ситуације унутрашњих немира и затегнутости, као што су побуне, изоловани и спорадични акти насиља и остали акти сличне природе јер то нису оружани сукоби”, Извори међународног хуманитарног права, Старчевић М. ур., 2002, стр. 268.

Међународно хуманитарно право познаје две врсте оружаних сукоба: међународне и немеђународне. Међународни оружани сукоб постоји увек када две или више држава прибегну употреби оружаних снага.⁴² Овим појмом обухваћен је класични рат, независно од тога да ли је било објаве рата или не, али и ситуације окупације, чак и када не постоји оружани отпор окупацији.⁴³ Од усвајања Првог допунског протокола у међународне оружане сукобе убрајају се и сукоби у којима се народи боре против колонијалне доминације, стране окупације или расистичких режима ради остварења права на самоопредељење.⁴⁴

Друга врста оружаних сукоба – немеђународни оружани сукоби – могу се одредити као ситуације када на територији једне државе дође до употребе оружаних снага против побуњених оружаних снага или оружаних група, или се у ситуацијама урушавања власти сукобљавају различите оружане групе.⁴⁵

Операције управљања кризама Европске уније према релевантним одредбама Уговора о Европској унији могу обухватати и задатке који подразумевају употребу оружане силе ради извршења мандата мисије. Да ли ангажовање припадника мисије у таквим задацима може представљати оружани сукоб?

Уговори међународног хуманитарног права и одредбе о материјалном пољу тог дела међународног права уоквирени су првенствено у матрици међудржавних и, мањим делом, унутардржавних односа. Интервенције оружаних снага под командом и контролом међународних организација није једноставно уклопити у постојећи образац међународног хуманитарног права.

Неколико је питања која се намећу: Да ли се међународно хуманитарно право примењује на војне операције Европске уније? Да ли војна операција Европске уније достиже ниво оружаног сукоба? Који је тип оружаног сукоба?

Где тражити одговоре на постављена питања – у мандату операције или у фактичкој ситуацији на терену? Један од стручњака међународног хуманитарног права, професор Сасоли (*Sassoli*), сматра да је мандат неважан и да, независно од постојања или непостојања овлашћења да се сила употреби за извршење задатака или у самоодбрани, уколико дође до сукобљавања примењују се правила међународног хуманитарног права која важе у међународним оружаним сукобима.⁴⁶ Наерт (*Naert*) пак указује на чињеницу да би се међународно хуманитарно право могло примењивати само у малом броју мисија, у којима би постојала вероватноћа да Унија употребљава оружану силу као страна у оружаном сукобу.⁴⁷

⁴² Кнежевић-Пређић В., Милић Т., Хрњаз М., Водич кроз међународно хуманитарно право, 2007, стр. 16.

⁴³ Видети заједнички члан 2 Женевских конвенција о заштити жртава рата (1949) који је идентичан у свим поменутих конвенцијама.

⁴⁴ Видети члан 1(4) Првог допунског протокола (1977).

⁴⁵ Више о дефиницији немеђународног оружаног сукоба видети у Кнежевић-Пређић В., Радивојевић З., Од Хага до Хага: Материјални домен примене међународног хуманитарног права, Годишњак Удружења за међународно право 2006, 2007, стр. 13-54.

⁴⁶ Sassòli M., EU missions, international humanitarian law (IHL) and international human rights law (IHRL), Contribution to the Colloquium 'The Integration of Human Rights Component and International Humanitarian Law in Peace Missions led by the European Union', CEDRI-UJI, 25-26 November 2010, p. 42.

⁴⁷ Naert, F., The Application of Human Rights and International Humanitarian law in drafting EU Mission's Mandates and Rules of Engagement, 2011, p. p. 13.

Какав је став саме Уније о овим питањима? Политички и безбедносни комитет, орган који спроводи политичку контролу и стратешко усмеравање операција управљања кризама, усвојио је 2005. године стандарде понашања у операцијама Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, у којима је истакнуто да „особље Европске уније мора примењивати правила међународног права, укључујући, када је примењиво, и право оружаних сукоба”.⁴⁸ Иако овај документ не спада у групу правно обавезујућих аката у правном систему Европске уније, он указује на правила која је неопходно имати у виду приликом припреме Плана операције (*OPLAN*) и Правила ангажовања (*ROE*).

Треба имати на уму да међународно хуманитарно право може бити релевантно у контексту операција Европске уније и онда када није реч о учествовању у непријатељствима, већ о обавези да се осигура поштовање међународног хуманитарног права у сукобу у којем снаге Уније не интервенишу оружаном силом. Иако Унија није страна уговорница основних уговора међународног хуманитарног права, све њене чланице су ратификовале Женевске конвенције и њихове допунске протоколе и стога су дужне да обезбеде поштовање међународног хуманитарног права.⁴⁹ Истоветна обавеза важи и за Републику Србију, која је страна уговорница ових међународних уговора.⁵⁰

Међународно право људских права

Међународно право људских права је систем правила који на међународном нивоу регулишу обавезе државе у погледу поштовања и заштите људских права појединаца који се налазе под њеном јурисдикцијом.⁵¹

Међународно право људских права важи, како у време мира, тако и у време оружаних сукоба. У ситуацијама оружаних сукоба овај корпус међународног права може бити у различитим односима са међународним хуманитарним правом. Међународни суд правде је у једном од својих саветодавних мишљења истакао да у време оружаних сукоба нека права регулише искључиво међународно хуманитарно право, а нека искључиво међународно право људских права.⁵² Поред тога, постоје питања која регулишу обе ове гране међународног права и стога је у разматрању таквих питања неопходно узети у обзир и право људских права и, као *lex specialis*, међународно хуманитарно право.⁵³ У основи, принцип *lex specialis derogat lex gene-*

⁴⁸ Generic Standards of Behaviour for CSDP Operations, Doc. 8373/3/05m, 18 May 2005 (курзив аутора).

⁴⁹ Видети члан 1 заједнички за све Женевске конвенције о заштити жртава рата (1949) и члан 1(1) Првог допунског протокола (1977).

⁵⁰ Република Србија је од 16. октобра 2001. године страна уговорница Женевских конвенција о заштити жртава рата (1949) и првог и другог допунског протокола (1977). Трећи допунски протокол о освајању додатног знака распознавања ратификовала је 18. октобра 2010.

⁵¹ Steiner H.J., International Protection of Human Rights (Evans M.D., ed., International Law, 2006), p. 754; Димитријевић, Поповић и остали, Међународно право људских права, 2006.

⁵² Legal Consequences of the Construction of the Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, International Court of Justice, 9 July 2004, para. 106.

⁵³ Ibidem.

rali подразумева да међународно хуманитарно право, као право које регулише оружане сукобе, има предност у примени над правом људских права. Хаполд (*Happold*) пак сматра да је Међународни суд правде променио став о статусу *lex specialis* и да међународно хуманитарно право не замењује право људских права већ „дефинише стандарде за његову примену у ситуацији оружаног сукоба”.⁵⁴

Међународно право људских права које је релевантно за планирање и извођење активности у оквиру операција управљања кризама обухвата универзалне и регионалне инструменте. На универзалном плану најзначајнији инструменти су Универзална декларација о људским правима (1948), Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966), Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966), Конвенција о статусу избеглица (1951), Конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (1965), Конвенција о укидању свих облика дискриминације према женама (1979), Конвенција о забрани мучења (1984), Конвенција о правима детета (1989) и Конвенција о заштити свих људи од присилног нестанка (2010). Најзначајнији европски инструмент заштите људских права је Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950).

Република Србија је страна уговорница поменутих инструмената и припадници Војске Србије који делују у операцијама управљања кризама дужни су да поштују поменута међународна правила заштите људских права.

Заштита људских права представља један од основних постулата Европске уније. То је вредност на којој почива сама Унија, што је потврђено у преамбули и члану 2 Уговора о Европској унији, и принцип којим се Унија руководи у односима са спољашњим светом.⁵⁵ Унија је, поред тога, усвојила и Повељу о основним правима како би их „учинила видљивијим” и на тај начин ојачала њихову заштиту.⁵⁶ Значај Повеље потврђен је у члану 6 Уговора о Европској унији, у којем се признаје да она има исту правну вредност као и оснивачки уговори, тј. има статус примарног права. Коначно, Унија је изричито потврдила да ће приступити Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода⁵⁷ и да основна права загарантована конвенцијом и садржана у уставним традицијама држава чланица представљају општа начела права Европске уније.⁵⁸

Како Унија своје активности спроводи и ван граница европског континента, могло би се сматрати да је у тим ситуацијама излишно позивање на поштовање Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Могло би, али није. Конвенција коју је 1950. године усвојио Савет Европе установила је судску контролу поштовања прописаних обавеза. Европски суд за људска права надлежан је да по тужби држава или појединаца утврди да ли је држава уговорница повредила људска права загарантована Конвенцијом. Значај поштовања Конвенције и изван територије европског континента назире се из формулације обавезе поштовања људских права.

⁵⁴ Happold M., *International Humanitarian Law and Human Rights Law (Research Handbook on International Conflict and Security Law*, eds. N. White, C. Henderson, 2013), p. 461.

⁵⁵ Видети члан 3(5) и члан 21 Уговора о Европској унији.

⁵⁶ Преамбула Повеље о основним правима.

⁵⁷ Члан 6(3) Уговора о Европској унији.

⁵⁸ *Ibidem*, члан 6(4).

У првом члану јасно стоји да „високе стране уговорнице *јамче свакоме у својој надлежности* права и слободе” одређене у одредбама Конвенције.⁵⁹ Територијално важење ове обавезе зависиће од тумачења појма надлежности. Европски суд за људска права је у својој судској пракси потврдио да се правни простор Конвенције изузетно⁶⁰ може простирати и изван граница територије чланица Савета Европе.⁶¹ Тако је суд у случају *Ал-Скеини и остали против Велике Британије* утврдио да су жртве које су 2003. године убили британски војници у јужном Ираку биле у надлежности Велике Британије. До таквог закључка суд је дошао на основу чињенице да је Велика Британија „преузела власт и одговорност за одржање безбедности у југоисточном Ираку. У таквим изузетним околностима, Суд сматра да је Велика Британија, преко својих војника ангажованих у безбедносним операцијама у Басри у датом времену [прим. аут. када су убијене жртве], вршила такву власт и контролу над појединцима који су убијени у току тих безбедносних операција, да је успостављена веза између надлежности Велике Британије, у смислу члана 1 Конвенције, и преминулих”.⁶² Овакав налаз Европског суда за људска права указује да се обавеза поштовања и заштите људских права не искључује ни када су у питању активности оружаних снага државе у мултинационалним операцијама ван европског континента.

Још на почетку развоја операција управљања кризама надлежни органи Европске уније промовисали су интегрисање људских права у оквиру спровођења заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Тако је Политички и безбедносни комитет, 2006. године, усвојио документ којим је промовисао питање људских права у операцијама управљања кризама. У овом документу наведено је да заштити људских права треба приступити систематски у свим фазама операција, и током фазе планирања и током имплементационе фазе.⁶³ Такође, истакнуто је да је неопходно обезбедити савете стручњака, обучавати особље и укључити извештавање о људским правима у оперативне дужности мисије.

Одлуке Савета Европске уније којима се установљавају и отпочињу одређене операције управљања кризама могу садржати и одредбе којима се истиче дужност поштовања људских права. У акту којим је установљена операција *EUNAVFOR Somalia* наводи се да ће снаге извршавати мандат у складу са условима које предвиђају релевантно међународно право и резолуције Савета безбедности Уједињених нација.⁶⁴ Како мандат снага, поред осталог, обухвата и задатак да се предузму неопходне мере, укључујући и употребу силе, у борби против пиратерије и оружане

⁵⁹ Члан 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Хаџи-Видановић В., Милановић М., Међународно јавно право - збирка докумената, 2005, стр. 128.

⁶⁰ Екстратериторијална примена Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода је у судској пракси Европског суда за људска права прихваћена као изузетак од територијалног принципа надлежности. Више о поменутим изузецима видети: Krieger H., EU Missions and the European Convention: Recent Cases (Sari A., Wessel R.A., eds., Human Rights in EU Crisis Management Operations: A Duty to Respect and Protect?, CLEER Working Papers 2012/6), p. 52. Анализу релевантне судске праксе видети у: Milanovic M., Extraterritorial application of Human Rights Treaties: law, principles and policy, OUP, 2011.

⁶¹ *Al-Skeini and others v. the United Kingdom*, Application no. 55721/07, 7 July 2011, para. 142.

⁶² *Ibidem*, para. 149.

⁶³ Section I, para. 7, Council of the European Union, doc. 10076/06, 7 June 2006.

⁶⁴ Art. 2, Council Joint Action 2008/851/CFSP.

пљачке, несумњиво је да одредбе међународног права људских права, које се одnose на спречавање прекомерне употребе силе против појединаца, представљају релевантно међународно право.⁶⁵ Право људских права поштује и штити право на живот сваког појединца.⁶⁶ Нико не сме бити самовољно лишен живота. Употреба силе која је апсолутно нужна у одбрани од незаконитог насиља или да би се извршило законито хапшење и спречило бекство лица законито лишеног слободе, или приликом законитог сузбијања нереда или побуне, неће представљати повреду права на живот.⁶⁷ У системима који признају смртну казну, она мора бити изречена у складу са законом и само за најтеже злочине, под условима које предвиђа међународно право људских права.

Европска унија залаже се за укидање смртне казне и тим ставом се руководи и у спровођењу заједничке спољне и безбедносне политике.⁶⁸ Тај став се огледа и у операцији Аталанта. Акт којим је установљена операција истиче обавезу према којој лица која су починила или се сумња да су починила чин пиратерије или оружане пљачке могу бити предата трећој држави само ако су услови предаје уговорени са трећом државом у сагласности са релевантним међународним правом, пре свега међународним правом људских права које гарантује да та лица „неће бити подвргнута смртној казни, мучењу или било ком другом суровом, нечовечном или понижавајућем поступању”.⁶⁹

Право људских права налаже да се лице може лишити слободе само из разлога који су предвиђени правом и у складу са прописаном процедуром.⁷⁰ Ова лица имају право на правично суђење⁷¹ и уживају заштиту од мучења и свирепог, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања.⁷² Конвенција против мучења и других свирепих, нечовечних или понижавајућих казни или поступака (1984) обавезује уговорнице да предузму мере да спрече мучење на територији под њиховом надлежношћу (члан 2) и забрањује им прогон, истеривање или изручење неког лица другој држави ако постоје разлози да ће то лице бити изложено мучењу (члан 3).

Република Србија је уговорница међународних уговора о заштити људских права и њене оружане снаге су у обавези да поштују поменута правила. И сама Европска унија и њене чланице посебну пажњу посвећују овом питању, што потврђују и уговори са трећим државама о предаји лица осумњичених за пиратерију и оружане пљачке. У преамбули уговора између Европске уније и Републике Маурицијус изричито се узимају у обзир међународно право људских права, посебно Међународни

⁶⁵ Ibidem, Art. 2(d).

⁶⁶ Видети члан 6 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (МПГПП) и члан 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЉП). Право на живот припада групи не-прикосновених права, која се не могу ни под којим условима укинути (дерогирати). Видети: члан 4 МПГПП и члан 15(2) ЕКЉП. Више о неприкосновеним људским правима видети у: Димитријевић, Поповић и остали, Међународно право људских права, 2006, стр. 126-138.

⁶⁷ Видети члан 2 ЕКЉП.

⁶⁸ Видети више у: EU Guidelines on Death Penalty, doc.8416/13, 12 April 2013.

⁶⁹ Art. 12(2), Council Joint Action 2008/851/CFSP.

⁷⁰ Видети члан 9 МПГПП, члан 5 ЕКЉП.

⁷¹ Видети члан 14 МПГПП, члан 6 ЕКЉП

⁷² Видети члан 7 МПГПП, члан 3 ЕКЉП

пакт о грађанским и политичким правима (1966) и Конвенција против мучења и других свирепих, нечовечних или понижавајућих казни или поступака (1984).⁷³

На основу претходно истакнутог, може се закључити да је поштовање и заштита људских права у извршењу војних операција Европске уније обавезно, како за саму Унију и њене чланице, тако и за треће државе чије снаге учествују у тим операцијама.

Међународно право мора

Операција Аталанта, према слову акта Европске уније којим је успостављена, има мандат да штити пловила која достављају помоћ у храни расељеном становништву Сомалије и да предузима мере за спречавање и сузбијање пиратерије и оружаних пљачки. Како је у дотичном акту наведено, операција ће се изводити као подршка спровођењу релевантних резолуција Савета безбедности Уједињених нација, а у складу са одредбама Конвенције Уједињених нација о праву мора (1982).⁷⁴

Конвенција о праву мора у члану 100 прописује обавезу свих држава да у највећој могућој мери сарађују у сузбијању пиратерије на отвореном мору или простору који није под надлежношћу неке државе. Одредбе члана 101 садрже елементе дефиниције пиратерије. Као акте пиратерије дефиниција наводи: било који правно недопустив акт насиља, задржавања или пљачкања; било који акт добровољног учествовања у активностима брода или ваздухоплова, ако се зна да се ради о пиратском броду или ваздухоплову; или било који акт подстицања или намерног олакшавања неких од претходно поменутих аката. Ови акти морају бити почињени ради личних циљева посаде или путника приватног брода или ваздухоплова, а усмерени против другог брода или ваздухоплова или против лица и имовине на броду или ваздухоплову. Захтев да је акт почињен ради личних циљева подразумева да не постоји држава којој се може приписати одговорност за тај чин, јер нема овлашћења државе да се такав чин почини.⁷⁵ У прилог томе иде и члан 102 Конвенције о праву мора, којим се као акти пиратерије сматрају и акти које је починила посада ратног брода, државног брода или државног ваздухоплова, која се побунила и преузела контролу над бродом или ваздухопловом. Дефиниција пиратерије је територијално ограничена на акте који су почињени на отвореном мору или у простору који не потпада под надлежност било које државе. На отвореном мору или у простору изван надлежности држава Конвенција, у члану 105, признаје право било које државе да заплени пиратски брод или ваздухоплов, или брод или ваздухоплов који су пирати преузели и врше контролу над њим, и право да ухапси затечена лица и заплени имовину затечену на броду. Такође, признаје се право да судови државе која је извршила заплenu могу одлучити о казнама и о активностима које би требало предузети у погледу бродова, ваздухоплова или

⁷³ Agreement between the European Union and the Republic of Mauritius on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the Republic of Mauritius and on the conditions of suspected pirates after transfer, Official Journal of the European Union L 254/3, 30.9.2011.

⁷⁴ Art. 1(1), Council Joint Action 2008/851/CFSP.

⁷⁵ Counterpiracy under International Law, Academy briefing No. 1, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2012, p. 12-13.

имовине. Заплону могу вршити искључиво ратни бродови или војни ваздухоплови или бродови и ваздухоплови који су јасно означени и препознатљиви да су у државној служби и да су за то овлашћени.⁷⁶

Одређење пиратерије у Конвенцији о праву мора показало се као уско и недовољно да обухвати и нападе који се одвијају у простору који се налази под сувереношћу обалних држава. Зато се напади на бродове у територијалном мору Сомалије и обалних држава нису могли правно квалификовати као пиратерија. Како би се овај недостатак премостио, Савет безбедности Уједињених нација је у релевантним резолуцијама употребио заједно појмове пиратерија и оружане пљачке. Савет је тако у оперативном делу резолуције 1816 употребио израз „пиратерија и оружане пљачке у територијалним водама и на отвореном мору код обала Сомалије”.⁷⁷ Појам оружане пљачке није употребљен у Конвенцији о праву мора, али га налазимо у употреби код Међународне поморске организације (*International Maritime Organization*). Ова међународна организација такође заједно употребљава појмове пиратерије и оружане пљачке и под оружаном пљачком на мору подразумева акте који су идентични оним побројаним у дефиницији пиратерије, с тим што су ови акти почињени у водама које се налазе под суверенитетом обалне државе.⁷⁸

Морски простор је, према правилима међународног права мора, подељен у неколико појасева у којима постоје различити правни режими. Релевантна правила која регулишу активности у морским појасевима садржана су у Конвенцији о праву мора (1982) и у ранијим конвенцијама које су усвојене 1958. у Женеви (првенствено Конвенција о територијалном мору и спољном морском појасу и Конвенција о отвореном мору). Морски простор обухвата следеће појасеве: унутрашње морске воде, територијално море, спољни морски појас, епиконтинентални појас, искључиву економску зону, отворено (слободно) море и међународну зону.⁷⁹ Највећи степен суверености држава ужива у унутрашњим морским водама. То су воде које се од копненог дела територије обалне државе пружају до полазне или базне линије (од које се мери ширина територијалног мора).⁸⁰ У овом појасу обална држава ужива исти квалитет суверености као и на свом копненом делу територије и регулише саобраћај страних бродова својим националним правом. Од полазне линије у ширини до 12 наутичких миља налази се територијално море. Оно обухвата, како море, морско дно и подземље, тако и ваздушни простор.⁸¹ Територијално море је простор у којем држава има скоро потпуну сувереност. Скоро потпуну, јер је међународним правом утврђено ограничење – право нешкодљивог проласка.⁸² Ово право је загарантовано свим државама и оно подразумева право пловидбе кроз територијално море ради проласка кроз територијално море без уласка у унутрашње морске воде и право уласка у унутрашње воде (пристајање у луку или сидри-

⁷⁶ Члан 107 Конвенције о праву мора.

⁷⁷ S/RES/1816/2008.

⁷⁸ Code of Conduct concerning the repression of piracy and armed robbery against ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden, Article 1(2), International Maritime Organization C 102/14, 3 April 2009.

⁷⁹ Више видети Јанковић, Радивојевић, Међународно јавно право, 2005, стр. 137-159.

⁸⁰ Члан 8 Конвенције о праву мора и видети Јанковић, Радивојевић, Међународно јавно право, 2005, стр. 138-9.

⁸¹ Чланови 2 и 3 Конвенције о праву мора.

⁸² Чланови 17- 21 Конвенције о праву мора.

ште). Да би пролазак био нешкодљив он мора да испуњава одређене услове: да је непрекинут и брз, и да не штети миру, реду и безбедности обалне државе. У следећим морским појасевима обална држава нема суверенитет, већ су јој призната одређена права и надлежности. Обална држава може непосредно, уз спољну границу територијалног мора, утврдити и спољни морски појас, у ширини до 24 наутичке милје (мерено од полазне линије).⁸³ У овом појасу обална држава може вршити одређену надлежност; дакле, не ужива пуну сувереност већ надлежност која је неопходна да би спречила или казнила кршење националних прописа или закона (царинских, фискалних, усељеничких или санитарних) у територијалном мору или на копненом делу територије. Отворено море не потпада под сувереност било које државе⁸⁴ и његова граница се одређује од спољне границе територијалног мора или искључиве економске зоне, ако ју је држава прогласила.⁸⁵ Све државе у морском и ваздушном простору отвореног мора уживају право на слободу пловидбе, прелета, постављања цевовода и каблова, рибарење и истраживање.⁸⁶ Такође, све државе имају у отвореном мору надлежност над бродовима који плове под њеном заставом. Поред тога, Конвенција о праву мора, како смо видели у члану 105, признаје право сваке државе да изврши заплону пиратског брода и хапшење пирата, али и да спроводи кривичну надлежност над тим лицима.

Међутим, државе које учествују у међународним операцијама нису вољне да то право увек и користе, јер оно повлачи сложenu правну ситуацију и финансијске трошкове поступка. Зато је заједничком акцијом Савета Европске уније о операцији Аталанта и предвиђено да ће лица која су ухашена или задржана, јер су починила или се сумња да су починила акте пиратерије или оружане пљачке, бити предата због суђења надлежним властима државе под чијом је заставом брод који је учествовао у хапшењу (државе чланице Уније или треће државе која учествује у операцији) или, ако та држава не може или не жели, надлежним властима државе чланице или треће државе која жели да врши своју надлежност над ухапшеним лицима и запленимом имовином.⁸⁷

Савет безбедности је у односним резолуцијама овластио државе које сарађују са Привременом Савезном Владом да могу упловити у територијалне воде Сомалије ради сузбијања пиратерије и оружане пљачке на мору и да могу у територијалним водама предузимати све неопходне мере ради сузбијања пиратерије и оружане пљачке. Овлашћење у резолуцији 1816 и осталим резолуцијама дато је са битном напоменом да се наведене активности спроводе на начин који је у сагласности са активностима које међународно право допушта у погледу пиратерије на отвореном мору.

⁸³ Члан 33 Конвенције о праву мора.

⁸⁴ Члан 89 Конвенције о праву мора.

⁸⁵ Искључива економска зона је део морског пространства који се наслања на крајњу границу територијалног мора у којем влада посебан правни режим којим су уређена права и обавезе обалне државе и других држава. У овој зони обална држава има суверена права истраживања и искоришћавања природних богатстава и економског искоришћавања и истраживања (искоришћавање вода, струја и ветра ради добијања енергије). Ширина зоне не сме прелазити 200 наутичких милја, мерено од полазне линије. Видети више: пети део Конвенције о праву мора (чланови 55–75). Епиконтинентални појас је део који обухвата морско дно и подземље у одређеној ширини и дозвољава држави вршење права искоришћавања и истраживања. Водени и ваздушни простор изнад епиконтиненталног појаса не припадају под надлежност обалне државе. Видети у шестом делу Конвенције о праву мора (чланови 76–85).

⁸⁶ Члан 87 Конвенције о праву мора.

⁸⁷ Council Joint Action 2008/851/CFSP.

Да ли овакви моменти упућују на то да је Савет безбедности Уједињених нација својим одлукама допринео развоју међународних правила о пиратерији? Уколико би се тај развој схватио као стварање нових правила у овој области, значајну препреку таквом закључку представљала би чињеница да је и сам Савет у односним резолуцијама наглашавао да се његова овлашћења „односе само на ситуацију у Сомалији и неће утицати на права или обавезе или одговорности држава чланица по међународном праву, укључујући било која права или обавезе по Конвенцији [прим. аут. Конвенцији о праву мора]” и да се „не може сматрати да установљавају међународно обичајно право” у тој материји.⁸⁸

Дипломатска заштита

Припадници Војске Србије који учествују у мултинационалним операцијама имају право на дипломатску заштиту Републике Србије.⁸⁹ На основу дефиниције из Нарцрта чланова о дипломатској заштити који је припремила Комисија за међународно право (*International Law Commission*)⁹⁰ као конститутивни елементи дипломатске заштите могу се идентификовати: позив на одговорност који држава заштитница упућује другој држави, користећи дипломатску акцију или друга средства мирног решавања спорова, због штете коју је повреда међународног права од стране друге државе проузроковала физичком или правном лицу које има држављанство државе заштитнице.⁹¹ Дипломатска заштита је правна ситуација заснована на фикцији да је повреда права лица једнака повреди права државе.

Државе, према међународном праву, уживају право на вршење дипломатске заштите.⁹² За вршење тог права морају бити испуњена два услова: да оштећено физичко или правно лице има држављанство државе заштитнице и да су претходно исцрпљени сви домаћи правни лекови, тј. они који су доступни оштећеном лицу пред редовним или посебним судским или управним телима одговорне државе.⁹³ Изузетно, право на дипломатску заштиту може се остварити и ако нису исцрпљени домаћи правни лекови: зато што нема правних лекова који би омогућили ефективну накнаду штете или постоје лекови, али не нуде могућност да се разумно накнади штета; ако одговорна држава неоправдано одлаже процес за накнаду штете; ако у време повреде није постојала релевантна веза између оштећеног лица и државе која је наводно одговорна; ако је оштећено лице отворено спречено да искористи

⁸⁸ S/RES/1816(2008), para. 9.

⁸⁹ Члан 28(1) Закона о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије.

⁹⁰ Комисија за међународно право је помоћно тело Уједињених нација, које је основала Генерална скупштина резолуцијом 174(II) од 1947. године, и чији задатак је да промовише прогресивни развој међународног права и његову кодификацију. Видети члан 1(1) Статута Комисије за међународно право и члан 13(1) Повеље Уједињених нација.

⁹¹ Art. 1, Draft Articles on Diplomatic Protection, International Law Commission, Official Records of the General Assembly, 61st Session, Supplement No. 10 (A/61/10).

⁹² Ibidem. Art. 2.

⁹³ Ibidem, Art. 4-8, 9, 10, 14.

домаће правне лекове; или ако се држава која је наводно одговорна одрекла захтева да су исцрпљени домаћи правни лекови.⁹⁴

Комисија за међународно право је у Нацрту чланова о дипломатској заштити истакла да предложена кодификација не утиче на право држава, физичких и правних лица и других ентитета да посегну за другим активностима и процедурама које по међународном праву омогућавају накнаду штете због повреде међународног права.⁹⁵ Дипломатска заштита је један од традиционалних института међународног права, и одраз периода када је међународноправни статус појединца првенствено био везан за државу. Развојем међународног права, посебно права људских права, отворене су могућности појединца да самостално покрене питање одштете за повреду међународно гарантованих права. Због тога је владало мишљење да ће нестати потреба за дипломатском заштитом. Међутим, пракса је показала другачије.

Нацрт чланова о дипломатској заштити представља резултат дугогодишњег рада Комисије за међународно право на кодификацији правила о дипломатској заштити и сматра се да су она одраз међународног обичајног права у овој области. Овај нацрт не садржи прецизне одредбе о средствима дипломатске заштите и начинима како се она остварује. У дефиницији се, на општи начин, утврђује да је реч о дипломатској акцији или другим средствима мирног решавања спорова. То значи да је искључена употреба силе ради пружања дипломатске заштите. Таква акција била би у супротности са важећим правилима међународног права, па су стога, приликом израде нацрта, одбачена широка тумачења која употребу силе ради спасавања држављана у иностранству правдају позивајући се на право на самоодбрану.⁹⁶ Комисија је државама оставила слободу избора средстава дипломатске заштите, наравно, уз ограничење да морају бити у сагласности са међународним правом. Дипломатска акција коју држава користи у вршењу дипломатске заштите обухвата „све правно дозвољене процедуре које држава користи да би другу државу обавестила о својим ставовима и захтевима, укључујући протест, захтев за истрагу или преговоре у циљу решавања спорова”.⁹⁷ Како истиче Кунцли (*Künzli*), не би требало изједначавати дипломатску заштиту и конзуларну помоћ.⁹⁸ Дипломатска заштита обухвата заштиту интереса и државе заштитнице и лица чије је право повредила друга држава, док се конзуларна помоћ примарно односи само на интересе лица.⁹⁹ Држава може вршити дипломатску заштиту независно од тога да ли то тражи појединац ако сматра да су и њени интереси повређени.¹⁰⁰

Ово разликовање, наравно, не значи да припадници Војске Србије који учествују у војним операцијама Европске уније не уживају и право на конзуларну помоћ. То право је загарантовано Бечком конвенцијом о конзуларним односима (1963) која обавезује Републику Србију као страну уговорницу.¹⁰¹

⁹⁴ Ibidem, Art. 15.

⁹⁵ Ibidem, Art. 16.

⁹⁶ Dugard J., *Articles on Diplomatic Protection*, 2013, p. 3.

⁹⁷ *Barcelona Traction Case*, ICJ Reports 1970, para. 78; Künzli A., *Exercising Diplomatic Protection*, ZaöRV 66 (2006), p. 327.

⁹⁸ Künzli A., *Exercising Diplomatic Protection*, ZaöRV 66 (2006), p. 331-2.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Република Србија је страна уговорница Бечке конвенције о конзуларним односима од 12. 3. 2001.

Одговорност за повреде међународног права у мултинационалним операцијама Европске уније

У мултинационалним операцијама Европске уније учествују разноврсни актери, па је оправдано поставити питање – који актер ће сносити одговорност за евентуалне повреде међународног права.

Круг актера укључених у операције управљања кризама обухвата Европску унију, државе чланице и државе нечланице, као и појединце припаднике оружаних снага. Разноврсност учесника одражава се и на утврђивање одговорности за повреде међународног права.

Пошто је реч о активностима које се изводе под вођством Европске уније може се претпоставити да би Унија била одговорна за повреде међународног права почињене у операцијама управљања кризама. Где би постојао основ за такав закључак? Могући одговор је међународноправни субјективитет Европске уније.¹⁰² Као међународна организација Унија према међународном праву ужива статус субјекта, тј. она је „способна да носи међународна права и обавезе и да може да остварује своја права путем међународних захтева”.¹⁰³ Субјективитет подразумева да је организација непосредно подвргнута међународном правном поретку.¹⁰⁴ Према томе, могућа је одговорност за повреде међународног права које јој се могу приписати. Наиме, у Нацрту чланова о одговорности међународних организација Комисија за међународно право дефинисала је противправно понашање међународних организација као „чин или пропуст који се према међународном праву може приписати међународној организацији и који представља повреду међународних обавеза те организације”.¹⁰⁵ Како је већ истакнуто, Унија има обавезу поштовања међународног права у спровођењу активности у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Да би повреда те обавезе током операција управљања кризама повлачила одговорност Уније као такве неопходно је утврдити може ли јој се приписати противправно понашање почињено у операцијама. Како? Из Нацрта чланова о одговорности међународних организација види се да је Комисија за међународно право направила разлику између противправног акта који је починио орган или агент организације и противправног акта који је починио орган државе или друге међународне организације који је стављен на располагање међународној организацији.¹⁰⁶

Када је реч о првом основу приписивости, поставља се питање – да ли су оружане снаге држава које учествују у операцијама управљања кризама постале органи Европске уније? Орган међународне организације је „особа или ентитет који такав статус ужива на основу правила организације”.¹⁰⁷ Сари (*Sari*) и Весел (*Wessel*)

¹⁰² Видети члан 47 Уговора о Европској унији.

¹⁰³ *Reparations for Injuries Suffered in the Service of United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1949, p. 178-79.

¹⁰⁴ Димитријевић, Рачић и остали, Основни међународног јавног права, 2005, стр. 71.

¹⁰⁵ Art. 4, Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, Yearbook of the International Law Commission 2011, vol. II part II.

¹⁰⁶ *Ibidem*, Art. 6, 7.

¹⁰⁷ *Ibidem*, Art. 2(c).

су, анализирајући одлуке органа Уније и уговоре са трећим државама, закључили да је за утврђивање статуса органа *de iure* неопходна јасно изражена воља Савета Европске уније да оружаним снагама које учествују у операцијама управљања кризама додели статус помоћног органа, која у случају ових снага не постоји.¹⁰⁸

Према другом основу приписивости противправног акта он се може приписати организацији ако она врши ефективну контролу над органом или агентом државе који јој је стављен на располагање. Реч је о ситуацији у којој ти државни органи или агенти задржавају и даље свој државни статус, тј. понашају се у одређеној мери као органи државе.¹⁰⁹ У оснивачким актима операције Атланта и *EUTM Somalia* истакнуто је да ће Политички и безбедносни комитет, помоћно тело Савета Европске уније, вршити политичку контролу над операцијама и мисијама, стратешки их усмеравати и доносити релевантне одлуке (о изменама оперативног плана и правила ангажовања, о именовану команданта ЕУ операције и/или команданта ЕУ снага).¹¹⁰ Надзор над извођењем војних операција управљања кризама врши Војни комитет Уније и о томе извештава Политички и безбедносни комитет.¹¹¹ Али, у Споразуму између Европске уније и Републике Србије, којим се установљава оквир учествовања Републике Србије у операцијама управљања кризама, каже се да ће наша држава бити надлежна за лица која је ставила на располагање Европској унији, да снаге и особље остају под пуном командом националних власти и да ће националне власти пренети оперативну и тактичку команду и/или контролу над својим снагама и особљем команданту ЕУ операције.¹¹² Војска Србије, тј. њени припадници који учествују у мултинационалним операцијама и даље су орган државе Србије, али је на Унију пренет одређени степен командовања и контроле тих органа. Да би се њихово евентуално противправно понашање приписало Унији, неопходно би било утврдити да ли је пренети степен команде и контроле сразмеран оном што се подразумева као ефективна контрола?

У коментару Нацрта чланова о одговорности међународних организација, критеријум ефективне контроле објашњава се као стварна контрола над одређеним понашањем. За приписивост противправног понашања организацији или држави пресудно је стање на терену и који ентитет врши оперативну контролу, тј. ко издаје наређења за конкретну акцију.¹¹³ Одређени аутори сматрају да би било могуће употребити и неке друге тестове контроле у односу на операције Европске уније, јер Унија „не може поверити спровођење своје безбедносне и одбрамбене политике државама чланицама и другим странама, а одрећи се одговорности за противправне последице које при том настану или се крити иза дејства” теста ефективне контроле.¹¹⁴

¹⁰⁸ Sari A., Wessel R.A., *International Responsibility for EU Military Operations* (Van Vooren B., Blockmans S., Wouters J., eds., *The EU's Role in Global Governance: Legal Dimension*, 2013) pp. 126-141.

¹⁰⁹ Commentary Art. 7, Draft Articles on the Responsibility of International Organizations.

¹¹⁰ Preamble para.9, Art. 6 - Council Joint Action 2008/851/CFSP; Preamble para. 12, Art. 5 - Council Decision 2010/96/CFSP.

¹¹¹ Art. 7 - Council Joint Action 2008/851/CFSP; Art. 6 - Council Decision 2010/96/CFSP.

¹¹² Члан 3(3), 6(2), 10(1) Споразума између Републике Србије и Европске уније о успостављању оквира.

¹¹³ Art. 7 Commentary, para. 4, Draft Articles on the Responsibility of the International Organizations.

¹¹⁴ Sari A., Wessel R.A., *op.cit.* pp. 126-141.

Сложеност мултинационалних операција и разноврсност актера који у њима учествују не олакшавају задатак утврђивања одговорности за повреде међународног права. Односи између Уније и држава које доприносе спровођењу задатака у операцијама, на плану одговорности подразумевају утврђивање степена одговорности и држава и организације. Треба имати у виду да је питање одговорности међународних организација једно од оних питања која одражавају фазу у развоју међународног права, па и теорија и пракса нису још сагласне у пружању недвосмислених одговора на отворена питања. Сам Нацрт чланова о одговорности међународних организација не представља правно обавезујући документ, а притом су и различита мишљења стручњака о употребној вредности предложених правила.¹¹⁵ Ситуација је додатно закомпликована и због чињенице да Европска унија није типична међународна организација, па се због наднационалних обележја не може једноставно уклопити у предложена правила.

Шта је са државом која учествује у операцијама под вођством међународне организације? Да ли је она изузета од одговорности за повреде међународног права почињене у тим операцијама?

У пракси Европског суда за људска права чувени су случајеви *Бехрами* и *Сарамати*, у којима је разматрано претходно питање, али је одлука изазвала негодовања стручњака. Подносиоци тужби (*Бехрами* и *Сарамати*), због повреде људских права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, тражили су одговорност држава чије снаге учествују у операцијама мировних снага на Косову и Метохији. Суд је у доношењу одлуке о неприхватљивости тужби, поред осталог, закључио да се активности мировних снага (KFOR) не могу приписати нити државама чији контингенти су укључени у поменуте случајеве¹¹⁶ нити регионалној организацији (НАТО), већ Уједињеним нацијама које су им делегирале овлашћења на основу главе VII Повеље Уједињених нација.¹¹⁷ Наши аутори, Милановић и Папић, у свом раду који је широко цитиран у међународним круговима, закључили су да је таква одлука погрешна, јер омогућава државама да под плаштом одговорности међународне организације раде шта желе, избегавајући испитивање сопствене одговорности за повреде људских права.¹¹⁸

¹¹⁵ Једна од замерки ауторима Нацрта чланова о одговорности међународних организација јесте да су се превише ослањали на Нацрт чланова о одговорности држава (акт којим је Комисија за међународно уредила начин утврђивања одговорности држава и за који се сматра да одражава међународно обичајно право по том питању) и нису уважили разлику између државе и међународне организације. Такође, замера им се да нису обратили пажњу на разлике које постоје између самих међународних организација у погледу њихове природе, права и обавеза, и унутрашње структуре. Посебно је наглашена позиција Европске уније, јер је њен однос са државама чланицама сложенији у односу на друге међународне организације. Постоји и забринутост због недостатка праксе на којој се заснивају предложена правила. Видети у: Blokker N., Wessel R.A., Introduction: First Views at the Articles on the Responsibility of International Organizations, *International Organizations Law Review* 9 (2012), pp. 1-6; Meeting Summary: Legal Responsibility of International Organisations in *International Law*, Chatham House, 10th February 2011.

¹¹⁶ *Behrami and Behrami v. France; Saramati v. France, Germany, Norway*, application no. 71412/01, 78166/01, 02 May 2007, para. 151-2.

¹¹⁷ *Ibidem*, para. 141-3.

¹¹⁸ Milanovic M., Papic T., *As Bad As It Gets: The European Court of Human Rights's Behrami and Saramati Decision and General International Law*, *International and Comparative Law Quarterly*, 2009, pp. 267-296.

Питање одговорности међународних организација и одговорности држава када учествују у операцијама међународних организација још је отворено и нема недвосмисленог решења. Оно што је недвосмислено прихваћено јесу правила о одговорности држава. Према тим правилима, држава ће бити одговорна онда када јој се, на основу правила међународног права, може приписати акт који представља кршење њене међународне обавезе.¹¹⁹ Правила кажу да ће се противправни акт који је починило лице које делује у својству државног органа сматрати актом државе.¹²⁰ Чињеница је да припадници Војске Србије делују као органи државе Србије и да, према споразуму са Европском унијом, остају под пуном командом националних власти и онда када органи Уније имају оперативну контролу над њиховим задацима. Из тога се може закључити да постоје основи за утврђивање одговорности државе Србије за повреду међународног права које почине припадници Војске Србије, ангажовани у операцијама Уније. Подршку оваквом ставу налазимо у надлежностима које, према међународним уговорима, релевантним за извођење операција, ужива Република Србија у односу на припаднике Војске Србије који учествују у операцијама.

Према споразуму између Европске уније и Републике Србије наша држава ће бити одговорна да решава жалбе свог особља или жалбе које се тичу тог особља, а у вези са учешћем у операцији управљања кризама.¹²¹ Република Србија ће, такође, бити одговорна да према националном праву покрене кривични или дисциплински поступак против било ког од њеног особља.¹²² У уговору између Европске уније и Републике Сомалије о статусу снага које учествују у операцији Аталанта регулисане су привилегије и имунитети припадника оружаних снага предвођених Унијом. Припадници оружаних снага који учествују у операцијама управљања кризама уживају имунитет од кривичне, грађанске и управне надлежности државе домаћина, али нису изузети од надлежности сопствене државе – државе одашиљања.¹²³ Надлежне власти државе одашиљања имају право да, према свом националном праву, на територији државе домаћина врше кривичну надлежност и дисциплинска овлашћења.¹²⁴

Не треба заборавити да међународно право познаје институт индивидуалне кривичне одговорности за дела која су класификована као међународни злочин. Међународни злочини су „кршења међународних правила која повлаче индивидуалну кривичну одговорност појединаца (за разлику од одговорности држава у чије име појединци могу да делују као њихови органи)”.¹²⁵ Ови злочини крше правила која су заснована на вредностима које су од општег значаја и свака држава „без обзира, да ли постоји територијална веза, или веза на основу држављанства, мо-

¹¹⁹ Видети члан 2 Нацрта чланова о одговорности држава у: Хаџи-Видановић, Милановић, Међународно јавно право – збирка докумената, 2005, стр. 210.

¹²⁰ Видети члан 4(1) Нацрта чланова о одговорности држава.

¹²¹ Члан 3(4) Споразума између Републике Србије и Европске уније о успостављању оквира.

¹²² Ibidem.

¹²³ Art. 6(7) Agreement between the European Union and the Somali Republic on the status of the European Union-led naval force in the Somali Republic in the framework of the EU Military operation Atalanta, Official Journal of the European Union L 10/29, 15.1.2009.

¹²⁴ Ibidem, Art. 7.

¹²⁵ Касезе А., Међународно кривично право 2005, стр. 26.

же у начелу гонити и кажњавати оне на које се сумња да су њихови инспиратори, налогодавци, или извршиоци”.¹²⁶ Кривичну надлежност над починиоцима међународних злочина имају и међународни судови, пре свега Међународни кривични суд. Листа злочина који се по статуту овог суда убрајају у међународне злочине обухвата: злочин геноцида, злочине против човечности, ратне злочине и злочин агресије.¹²⁷ Било би веома тешко замислити да оружане снаге које делују у операцијама управљања кризама буду починиоци злочина геноцида или злочина против човечности, јер би то претпостављало да је колективни ентитет (Унија и државе) имао намеру и план вршења поменутих злочина. Тако нешто је апсолутно неприхватљиво и супротно сврси ради које су операције установљене, и противречило би вредностима које се штите и промовишу у операцијама. С друге стране, није немогуће да, у случају да активности снага пређу праг оружаног сукоба, поједини припадници оружаних снага које делују под вођством Уније прекрше међународно хуманитарно право и да, према међународном праву, снесу личну одговорност за одређени ратни злочин.

Значајно је истаћи да листа међународних злочина по одређеним мишљењима није коначна. Тако Касезе сматра да се у међународне злочине убрајају и злочин мучења (тортуре) или неки од тешких облика међународног тероризма.¹²⁸ Јанковић и Радивојевић пак ове и неке друге злочине (пиратерија, трговина наркотицима, трговина људима, прање новца) убрајају у тзв. међународне злочине у ширем смислу. То су дела која „нису директно кажњива по међународном праву, већ међународни уговори једино обавезују државе да одређена понашања прогласе за кривична дела”.¹²⁹

Закључак

Учешће припадника Војске Србије у војним операцијама управљања кризама одвија се у одређеном правном контексту, чији неизоставни део чине правила међународног права. Ова правила су значајна, јер омогућавају да се активности на испуњењу мандата операције извршавају на начин који неће угрозити вредности које се овим операцијама желе заштити и промовисати. Стога се може закључити да упознавање са деловима међународног права, који су релевантни за активности припадника Војске Србије у мултинационалним операцијама Европске уније, представља важан задатак, чији резултати имају далекосежан утицај на међународну позицију Републике Србије и спољно виђење њене улоге у одржању међународног мира и безбедности.

¹²⁶ Ibidem, стр. 27.

¹²⁷ Видети чланове 5, 6, 7 и 8 Статута Међународног кривичног суда.

¹²⁸ Касезе, Међународно кривично право, 2005, стр. 27.

¹²⁹ Јанковић, Радивојевић, Међународно јавно право, 2005, стр. 289. Видети и поглавље 34 Кривичног законика Републике Србије (кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом), Службени гласник РС 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013.

Документа

1. Agreement between the European Union and the Republic of Mauritius on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the Republic of Mauritius and on the conditions of suspected pirates after transfer, Official Journal of the European Union L 254/3, 30.9.2011

2. Agreement between the European Union and the Republic of Serbia establishing the framework for the participation of the Republic of Serbia in European Union crisis management operations, Official Journal of the European Union L 163/2, 23.6.2011

3. Agreement between the European Union and the Republic of Uganda on the status of European Union-led Mission in Uganda, Official Journal of the European Union L 221/2, 24.8.2010

4. Agreement between the European Union and the Somali Republic on the status of the European Union-led naval force in the Somali Republic in the framework of the EU Military operation Atalanta, Official Journal of the European Union L 10/29, 15.1.2009

5. Al-Skeini and others v. the United Kingdom, Application no. 55721/07, 7 July 2011

6. Behrami and Behrami v. France; Saramati v. France, Germany, Norway, application no. 71412/01, 78166/01, 02 May 2007

7. Code of Conduct concerning the repression of piracy and armed robbery against ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden, International Maritime Organization C 102/14, 3 April 2009

8. Consolidated versions of the Treaty on European Union and Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union C 326, 26.10.2012

9. Council Decision 2010/96/CFSP of 15 February 2010 on a European Union military mission to contribute to the Training of Somali security forces, Official Journal of the European Union L 44/16 19.2.2010

10. Council Joint Action 2008/851/CFSP of 10 November 2008 on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery of the Somali coast, Official Journal of the European Union L 301/33 12.11.2008

11. Draft Articles on Diplomatic Protection, International Law Commission, Official Records of the General Assembly, 61st Session, Supplement No. 10 (A/61/10)

12. Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, Yearbook of the International Law Commission 2011, vol. II part II

13. EU Guidelines on Death Penalty, Council of the European Union, doc.8416/13, 12 April 2013

14. Generic Standards of Behaviour for CSDP Operations, Doc. 8373/3/05m, 18 May 2005

15. Кривични законик Републике Србије, Службени гласник РС 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013

16. Legal Consequences of the Construction of the Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, International Court of Justice, 9 July 2004

17. Одлука о усвајању Годишњег плана употребе Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама у 2013. години, Службени гласник РС 16/2013

18. S/RES/1816/2008

19. Закон о Војсци Србије, Службени гласник РС 116/2007, 88/2009

20. Закон о одбрани, Службени гласник РС 116/2007, 88/2009

21. Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о успоставању оквира за учешће Републике Србије у операцијама Европске уније за управљање кризама, Службени гласник РС - Међународни уговори, број 1/2012-260

22. Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван границе Републике Србије, Службени гласник РС 88/2009

23. Устав Републике Србије, Службени гласник РС 98/2006
 24. United Nations Convention on the Law of the Sea (1982)
http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf 20/11/2013

Литература

1. Blokker N., Wessel R.A., Introduction: First Views at the Articles on the Responsibility of International Organizations, *International Organizations Law Review* 9 (2012), pp. 1-6
2. Borchardt K-D., *The ABC of European Union law*, European Union, 2010
3. Counterpiracy under International Law, Academy briefing No. 1, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2012
4. DeWet E., Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, 2004
5. Dugard J., *Articles on Diplomatic Protection*, 2013
http://legal.un.org/avl/pdf/ha/adp/adp_e.pdf 23/12/2013.
6. Димитријевић В., Рачић О. и остали, *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005
7. Димитријевић В., Поповић Д. и остали, *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, 2006
8. Evans M.D., ed., *International Law*, Oxford University Press, 2006
9. Happold M., *International Humanitarian Law and Human Rights Law (Research Handbook on International Conflict and Security Law*, eds. N. White, C. Henderson, Elgar, Cheltenham, 2013), pp. 444-466
10. Хаџи-Видановић В., Милановић М., *Међународно јавно право - збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005
11. Јанковић Б., Радивојевић З., *Међународно јавно право*, СКЦ Ниш, 2005
12. Касезе А., *Међународно кривично право*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005
13. Кнежевић-Предић В., Милић Т., Хрњаз М., *Водич кроз међународно хуманитарно право*, МКЦК, 2007
14. Künzli A., *Exercising Diplomatic Protection: Fine Line between Litigation, Demarches and Consular Assistance*, *ZaöRV* 66 (2006), pp. 321-350
15. Meeting Summary: Legal Responsibility of International Organisations in International Law, Chatham House, 10th February 2011
16. Milanovic M., Papic T., *As Bad As It Gets: The European Court of Human Rights' Behrami and Saramati Decision and General International Law*, *International and Comparative Law Quarterly*, 2009, pp. 267-296
17. Naert F., *The Application of human Rights and International Humanitarian Law in drafting EU Mission's Mandates and Rules of Engagement*, Institute for International Law KU Leuven, Working paper No. 151, October 2011
18. Пајванчић М., *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009
19. Старчевић М. (ур.), *Извори међународног хуманитарног права*, Међународни комитет Црвеног крста, Београд, 2002
20. Sari A., Wessel R.A., *International Responsibility for EU Military Operations* (B. Van Vooren, S. Blockmans, J. Wouters eds.), *The EU's Role in Global Governance: Legal Dimension*, Oxford University Press, 2013) pp. 126-141
21. Sari A., Wessel R.A., eds., *Human Rights in EU Crisis Management Operations: A Duty to Respect and Protect?*, *CLEER Working Papers* 2012/6
22. Sassöli M., *EU missions, International Humanitarian Law (IHL) and International Human Rights Law (IHRL)*, Contribution to the Colloquium 'The Integration of Human Rights Component and International Humanitarian Law in Peace Missions led by the European Union', CEDRI-UJI, 25-26 November 2010

УЛОГА ВОЈСКЕ У СУПРОТСТАВЉАЊУ ТЕРОРИСТИЧКИМ АКТИВНОСТИМА

Радослав Гаџиновић*
Институт за политичке студије – Београд

Иако сви у свету формално осуђују тероризам, у пракси је потврђена чињеница да он представља ефикасно оружје за остваривање политичких циљева одређених националних заједница. Историја подсећа да је организација УН формално осуђивала деловање многих терористичких организација у свету, али неке велике силе нису увек уважавале међународно право, јер су их у одређеном тренутку подржале и оснажиле. Те силе у неким ситуацијама неправедно третирају терористичке организације као ослободилачке, уз масовни публицитет, чиме се креира искривљено мишљење јавног мњења у свету. На тај начин пружа се конкретна помоћ терористичким организацијама, а земља жртва насиља проглашава се творцем терора. Тиме јој се оспорава легално и легитимно право да се на својој територији бори против тероризма. То је случај са ОВК и АНА на Косову и Метохији. Ако се овакав тренд двоструких стандарда настави, опасност од савременог тероризма драстично ће се повећати у многим земљама у свету. Државе имају веома значајну улогу у превентивним, репресивним и, на крају, борбеним антитерористичким активностима, а важну улогу има и организација УН. Ради тога је битно да Генерална скупштина УН донесе општеприхватљиву дефиницију тероризма, без које нема успешне антитерористичке борбе. Иако је полиција главни носилац борбе против тероризма, у одређеним ситуацијама у антитерористичку борбу мора се укључити и војска.

Кључне речи: *тероризам, антитероризам, војска, полиција, правна акта*

„Најтеже је признати мале грехове. Људи лакше признају велике, јер за велике грехове увек је неко други крив. А они мали су увек само наши. Тражите милост, а знате да нема оправдања”.

Матија Бећковић, Дуга, 22. јула 1989.

* Проф. др Радослав Гаџиновић је научни саветник у Институту за политичке студије – Београд.

Увод

Сваки тероризам је акт политички мотивисаних извршилаца одређен односом према власти и он је „према томе политички”. Ако политичку суштину може понекад замаглити разноликост, тиме се суштина неће променити.¹ Тероризам је, дакле, „посебан правни појам” (*delictum sui generis*), а његова историја је тесно везана за историју политичког деликта, што значи да је политички мотив извршиоца услов да би се нека радња означила као терористичка, јер је то једина дефиницијска компонента која раздваја тероризам од обичног криминала. Будући да се значење речи тероризам кроз историју мењало, како би се прилагодило политичком ризику сваког наредног периода, није никакво изненађење што је веома тешко одредити једну трајну дефиницију тероризма. Највећи број аутора који су изучавали феномен тероризма сматра да је политичка компонента један од битних елемената тероризма. То се може запазити и у билатералним уговорима, затим у законодавствима великог броја земаља, као и у документима репресивних државних органа. Терористичке активности, све док су терористичке, никада немају масовну подршку грађана и становништва. Ако је пак имају онда то више није тероризам већ герила или масовни устанак становништва. При том је битно знати да захтеви терориста никада нису реални нити на закону утемељени

У политичкој теорији и историји постоје два основна облика тероризма. *Први* се односи на метод владања или систематску употребу ванредних моћи и насиља за постизање политичког циља и, уопште, на претварање тероризма у политички систем и владајућу политику. *Други* основни облик тероризма такође се остварује у политичком систему, али против њега, у „опозицији”, и под њим се подразумева напад на његове владајуће институције и представнике, укључујући и угрожавање или рушење политичке структуре земље.² Исто тако, тероризам није покрет, нити политички правац, већ специфични вид једностраног вођења борбе насиљем који карактерише опредељење за остваривање постављених политичких циљева искључиво насиљем, односно његовим рационализованим и систематским екстремним коришћењем. То упућује на разликовање екстремизма и тероризма, будући да је сваки тероризам екстремизам, али сваки екстремизам није тероризам.

Досадашње дефиниције тероризма могу се поделити на *академске* и *административне*. Академске дефиниције тероризма потврђују да су најчешћи елементи дефиниције тероризма насиље као *метод*, грађани и влада као *мете*, изазивање страха и изнуђивање политичких или социјалних промена као *циљеви*, а велики број жртава коме теже терористи указује на *спектакуларност* као дефинициони елемент тероризма. Насиљем се демонстрира сила, чију деструкцију умногоме надилазе психолошки ефекти. Иако у литератури постоји висок степен сагласности о томе да је насиље најрелевантнија компонента приликом дефинисања тероризма, ипак се појам физичког насиља у контексту тероризма неминовно допуњује психолошким и структурним насиљем.

¹ Војин Димитријевић, *Тероризам*, Радничка штампа, Београд 1982, стр. 37.

² Јован Ђорђевић, *Политичка наука и тероризам* „Архив за правне и друштвене науке”, бр 1-2/1980, Београд, стр. 3-4.

Мотив терористе да изврши насиље је најтајанственији и за научнике још увек недоступан елемент терористичке активност. Академске дефиниције засноване су на научном тумачењу проблема савременог тероризма. Већина академских дефиниција ослања се само на страх као дефинициони елемент тероризма. Међутим, има и других облика насиља (претња силом, принуда, притисак, психофизичко злостављање, политичка убиства, насилни протести, побуне, нереди, немири, субверзије, репресија, терор, устанак, рат), претњи, па чак и само иницираних доживљаја који могу изазвати страх, због чега тероризам у овим дефиницијама није прецизно дефинисан, нити је довољно разграничен од других политичких, социјалних, па и психолошких феномена. Такође, поистовећивање тероризма и криминала, тероризма и терора, одлаже општеприхватљиво дефинисање тероризма у светској науци.³

Административне дефиниције тероризма, иако су у науци суштински неприхватљиве, егзистирају једино у пракси. Тако се, на пример, у Стејт департменту, ФБИ (*Federal Bureau of Investigation*), тиму потпредседника САД, Обавештајној агенцији Министарства одбране САД, Закону САД, Приручнику америчке војске тероризам различито дефинише.⁴

Дакле, тзв. административне дефиниције тероризма су оне које су производ одређених државних или међудржавних институција. У административне дефиниције могу се убржати и оне које дају појединци у својству службеног лица, а не у оквиру, рецимо, свог научног или публицистичког рада. Једна од таквих дефиниција тероризма је она коју је дао амерички сенатор Мајкл Мичел (*Michael J. Mitchel*) по којој „тероризам обухвата убијање насумично изабраних небораца (*noncombatants*) ради политичких циљева. Он тежи да постигне политички исход ширећи страх и деморалишући широку популацију.“⁵

Дефиниције тероризма бивших званичника треба узимати као административне, само ако су их признале институције у којима су били у време дефинисања те појаве.

Међутим, када је дефинисање тероризма у питању „проблем је у дефиницији проблема“, истиче Џонатан Р. Вајт.⁶ Тероризам као инструмент спољне политике Цинди Комбс (C. C. Combs) назива тајним тероризмом (*covert terrorism*), у чијем оквиру разликује тајни државни тероризам (*clandestine state terrorism*) који је у ствари директно прикривено учешће државних агената (обавештајних служби или специјализованих снага) у терористичким активностима. Друга врста тајног тероризма јесте државно спонзорисан тероризам који подразумева ситуацију у којој су државе или приватне групе унајмљене да за рачун државе извршавају терористичке акције. У тој ситуацији једна држава је наручилац, али не и увек директни учесник акција.⁷

Тероризам је тешко дефинисати из више разлога. Првенствено, препреку чине политички, методолошки и правни разлози. *Политички разлози* били су препрека усаглашавању ставова поводом тероризма када год би се у Уједињеним нацијама

³ Радослав Гађиновић, *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Друго допуњено издање, Медија центар ОДБРАНА, Београд, 2011, стр. 57-58.

⁴ Радослав Гађиновић, *Тероризам*, Драслар, Београд, 2005, стр. 46-47.

⁵ Navedeno prema: Michael J. Jordan, „Terrorism’s Slippery Definition Eludes UN Diplomats”, *Christian Science Monitor*, February 4, 2002, at 7.

⁶ Džonatan R. Vajt, *Terorizam*, Alexandria Press, Beograd, 2004. god. str. 56.

⁷ Combs C.C. *Terrorism in the Twenty-First Century*, Prentice Hall Inc, Upper Saddle River, New Jersey, 1997.

повела расправа о неком терористичком акту. Сваки будући покушај дефинисања тероризма у оквиру ОУН вероватне ће наилазити на политичке отпоре као и до сада. Веома тешко би се могао успоставити споразум између САД и ЕУ, с једне стране, и исламских земаља са друге стране, око јединственог става по питању тероризма, јер ће свака страна кроз евентуалну дефиницију тероризма покушати да наметне своје политичке ставове и да покуша остварење својих циљева.

Методолошки проблеми око дефинисања тероризма почињу од семантике. Семантички проблеми, у великој мери, последица су чињенице да је тероризам ружна реч и да се често у политичком говору користи за омаловажавање противника. Ако се проблем тероризма истражује на принципима методологије научноистраживачког рада, без унапред задатих резултата истраживања, истраживачи ће се суочити са многим проблемима које ће тешко решити, јер, на пример, терористичке организације никада за себе не користе тај термин, покушавају да се назову што неутралнијим именима и веома често користе војну терминологију у намери да се представе као регуларни борци. Поред тога, супротна страна у сукобу своје противнике назива терористима и све њихове акције назива терористичким, без обзира на то о каквим је акцијама реч. Озбиљно сагледавање тероризма није могуће са становишта једне науке. Због тога је неопходан мултидисциплинарни приступ који мора да укључи скоро све друштвене науке. Следећу методолошку тешкоћу представља динамичност тероризма као друштвене појаве. У другој половини 20. века тероризам се често и радикално мењао, тако да је веома тешко одредити његове сталне одлике и елементе бића тероризма као кривичног дела.⁸

Правни проблеми који се постављају пред сваког ко покуша да предложи дефиницију тероризма која ће, са једне стране бити *легална*, односно усклађена са позитивним међународним правом, а са друге стране *леgitимна*, односно која ће пружити правни оквир за ефикасну и делотворну реакцију против носилаца терористичких активности, изгледају као непремостива препрека. Без усаглашавања темељних питања реформе међународног права установљеног Повељом ОУН, није реално очекивати доношење општеприхватљиве дефиниције тероризма, јер таква дефиниција без правног основа не може да производи никаква дејства, што је у крајњој линији основни циљ њеног доношења. Тероризам је тешко дефинисати и због тога што представља „контекстуалан концепт”, па се политичке, правне и безбедносне науке често разилазе у самом приступу дефинисању овог проблема; због тога што се питање дефиниције везује за (де)леgitимизацију и криминализацију; због тога што постоји много (више значајних) облика и врста тероризма са различитим појавним манифестацијама; због тога што је термин подлегао разликама у поимању тероризма током протеклих 200 година његове егзистенције.⁹

За непостојање општеприхватљиве дефиниције тероризма треба истаћи и следеће разлоге: због појаве великог броја некомпетентних теоретичара који сами себе проглашавају експертима за теоретско тумачење савременог тероризма, које само повремено, на површину, избацује одређена политика; због двоструких стан-

⁸ Радослав Гађиновић, *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Друго допуњено издање, Медија центар ОДБРАНА, Београд, 2011, стр. 62.

⁹ Исто, стр. 67.

дарда неких великих сила о појмовном одређењу и дефинисању тероризма, јер они догађаје исте садржине тумаче различито, зависно од њихових тренутних политичких интереса, што је и највећи проблем за формулисање јединствене стратегије и свеобухватне и координиране међународне антитерористичке активности, како би се тероризам у 21. веку макар држао под контролом; због дефинисања тероризма по „наређењу”. Присутност емоција је у тесној вези са изразитом субјективношћу при одређивању тероризма; отуда приступи попут Рубинштајновог (*Richard E. Rubinstein*) да је „тероризам оно насиље које не волимо”, односно циничног Витбековог (*John Witbeck*) да је тероризам „оно насиље које не помажемо”.¹⁰

Дефинисању тероризма као целокупне појаве често се приступа веома површно. Већина дефиниција садржи само методе или само циљеве терориста или пак само основне карактеристике савременог тероризма. То се дешава из више разлога, а најопаснији је онај који има за циљ да се избегне осуда неке врсте тероризма.

Тероризам је присутан свугде. Реч је о светском разливању тероризма, који је као сенка читавог система доминације, свуда спреман да се пробуди као двоструки агент.

Детаљном анализом насиља до прихватљиве дефиниције тероризма

Ако се разуме феноменологија савременог тероризма, онда је јасно да је он неизбежно политички мотивисан. Насиљан је или прети насиљем, усмерен је ка далекосежним психолошким последицама и односи се на неодређени број жртава насиља, а његови носиоци су терористичке организације чији припадници не носе униформе или ознаке.

Терориста, по правилу, сматра да није сам крив за злочин који је починио, него онај који није испунио његов захтев, па је зато злочин настао. Нажалост, апсолутни заштитни систем против тероризма не постоји. Он је феникс феномен, лако се обнавља–регенерише. Приликом одређивања – дефинисања тероризма мора се узети у обзир чињеница да је терориста обавезно интризично мотивисан.

Страх је незаобилазни и централни елемент терористичке стратегије, која постаје све тајанственија за органе државне заштите. Тероризам је, дакле, насиље усмерено на посматраче. Страх је жељени и намеравани ефекат, а не споредни производ тероризма.¹¹ Он је психолошки феномен који може изазвати дубоке социолошке последице у друштву, а појединачно његова мета је психа човека. Тероризам не изазива природан већ ирационалан страх, а терористи сматрају да је преплашеном човеку лако наметнути своју вољу, па на томе граде своју стратегију. Највећи број аутора који су изучавали феномен тероризма сматра да је политичка компонента један од битних елемената тероризма, што се може запазити и у билатералним уговорима, затим у законодавствима великог броја земаља, као и у доку-

¹⁰ John Witbeck, „*Terrorism*”: The Word Itself is Dangerous, International Herald Tribune, 18.feb.2004.

¹¹ Brian M. Jenkins, *International Terrorism a New Mode of Conflict*; International Terrorism and World Security; David Carlton and Carlo Schaerf, Croom, Helm London, 1975, p. 14.

ментима репресивних државних органа. Од изузетне важности је правилна процена од евентуалне угрожености од савременог тероризма. Многи теоретичари потцењују, а неки и прецењују опасност од савременог тероризма. Тако је Лоренс Хауард (*Lawrence Howard*), још 90-их година прошлог века погрешно тврдио да ће и у будућности „тероризам бити углавном симболична претња по САД“¹².

Како је рат, дакле, израз моћи, „тероризам је израз немоћи“, управо због немогућности да се представи као равноправна сила. То је акт покушаја очајника да на такав начин реше проблеме и постигну оно чему тежи њихова терористичка организација. Када говоримо о тероризму као изразу (не)моћи, не смемо изгубити из вида, без обзира на то што је овде употребљена реч „немоћ“, да се тероризам и те како служи силом и на специфичан начин силом презентује ту своју „немоћ“, тј. своју неравноправност, а цена те (не)моћи и неравноправности су невине жртве.

Да би се сагледала целина специфичног процеса тероризма треба посебно анализирати, поред мотива који покрећу носиоца насиља да се њиме служи, које је вредности терориста одабрао код жртве; зашто над њом примењује систематски физичко насиље, , карактеристике простора на којем примењује насиље, као и да ли је аутентичан и има ли подршку од неког међународног субјекта.

Приликом дефинисања тероризма треба обавезно узети у обзир:¹³

– да терориста врши насиље или прети насиљем, да је неизбежно политички мотивисан (*animus terrorandi*) и да припада некој организацији;

– акције терориста усмерене су ка далекосежним психолошким последицама (терористи није важна сама мета напада колико политички одјек акције);

– тероризам никада не подржава већина становништва, а ако конкретну врсту насиља подржава већина становништва то више није тероризам већ герила или масовни устанак;

– захтеви терориста никада нису реални нити су на закону утемељени, они су увек плод политичких мотива – сепаратизма или им је циљ ослобађање њихових чланова из државних затвора;

– терористи сматрају да је преплашеном човеку лако наметнути своју вољу и на тим премисама граде своју стратегију, држећи стало тензију у јавном мњењу, јер нико се не боји онога што је прошло већ неизвесности која долази;

– тероризам – тај опасни феномен увек је за корак испред органа државне заштите, поред осталог и зато што државни службеници размишљају о том проблему само за време радног времена, а терористи 24 часа, што потврђују многи примери из прошлости;

– терористи се некада спремају и годинама за акцију која често траје само неколико минута;

– терористи су у предности у односу на органе државне заштите. Они се спремају колико треба, сами бирају мету и време напада. Нападају онда кад обично постижу изненађење, и обично тзв. меке мете;

¹² Howard Lawrence, *Terrorism: Roots, Impact, Responses*, New York: Praeger, 1992. str. 1.

¹³ Радослав Гајиновић, *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Друго допуњено издање, Медија центар ОДБРАНА, Београд, 2011, стр. 70-72.

– тероризам је претежно тајна активност, у акцијама оставља велики број погинулих, ефикасан је и технолошки модернизован (употреба средстава савремене – високе технологије), као и разарајући (по људске животе и материјална добра);

– савремени тероризам је бескомпромисан и бруталан, глобалан (може настати било где, узроци на једном месту проузрокују последице на другом, што погодује настанку и сталним променама савремених облика тероризма); „економичан” је у извођењу акција (терористички менаџмент – по економском принципу циљ је да са што мање уложених средстава постиже што већи ефекат, односно излазни „резултат”);

– тероризам је екстреман и фанатичан (покретан је и вођен мржњом, обојен политичким, идеолошким, филозофским и религијским¹⁴ уверењима), самоубилачки је и саможртвујући – ван је моралних и законских норми;

– терористичке организације имају суштинску потребу за публицитетом и пажњом широког јавног мњења;

– тероризам је добро организован у структурне мреже или у аутохтоне и независне ћелије, а шири се по принципу „ефекта резонанце” и „заразе”;

– термин тероризам је од свог настанка до почетка 21. века више пута мењао своје значење;

– један од најважнијих, а вероватно и пресудни елемент од којег зависи будућност тероризма је реакција друштва, дакле не само реаговање државних органа, већ понашање укупног јавног мњења. Војска и полиција не могу искоренити тероризам. Једино одлучност целог друштва, потпомогнута јавним мњењем, може држати савремени тероризам под контролом.

Дакле, од досадашњих дефиниција тероризма још ниједна није општеприхватљива, односно усвојена у оквиру Организације УН као најширег облика међународног удруживања. За то има оправдања, јер су многе дефиниције проткане политичким мотивима онога ко даје дефиницију, или пак нису убедљиве у дефинисању терористичких радњи, па се тако добија простор за примену двоструких стандарда и одлаже почетак обрачуна са тероризмом на глобалном нивоу.

И поред наведених тешкоћа, тероризам се мора дефинисати. Дакле, „*тероризам је организована примена насиља (или претња насиљем) од стране политички мотивисаних извршилаца, који су одлучни да кроз страх, зебњу, дефетизам и панику намећу своју вољу органима власти и грађанима.*”¹⁵ Дефиниција тероризма треба да омогући међународну сарадњу као објективизацију појма, према којем је узрок онај услов без којег последица не би наступила (*Conditio sine qua non*). Терористи својим акцијама, поред осталог, желе да покажу да: институције система нису у стању да заштите сопствену популацију, да држава није у стању да заштити симболе своје власти и своје званичнике, да не може да спречи наредне терористичке активности и обезбеди нормалне услове за живот у својој држави. Научници

¹⁴ Интерпретација ислама кроз призму вехабизма и салафизма претвара ислам у политизовану „исламску јерес”, јер се у пракси испољава као религиозни фанатизам, нетрпељивост, присиљавање, суровост стварајући тако представу о свим муслиманима као „терористима и убицама” (Милорад Вукашиновић, *Тренутак истине*, Ринасцита, Београд, 2006, стр. 36-37).

¹⁵ Радослав Гафиновић, *Савремени тероризам*, Графомарк, Београд, 1998. год, стр. 31.

и професори немају дилему да је тероризам проблем, али још увек нема општеприхватљиве дефиниције тог феномена. За то има више разлога, а један представљају дефиниције тероризма „по наређењу”, које дају администрације великих сила, армија, полиција, обавештајних служби, међународних организација и тела, па је општеприхватљиво дефинисање тероризма као основ за његово сузбијање за сада мало вероватно, а тиме и успех антитерористичке борбе.

Супротстављање тероризму на својој територији – антитероризам

У литератури се могу срести различита тумачења активности која се назива антитероризам. За ову врсту делатности користе се две речи *anti-terrorism* (енгл. (префикс) – против (ан), противнички, супротан);¹⁶ па је по тој логици антитероризам скуп одбрамбених мера које се предузимају у заштити лица и имовине, или као знање, упознатост са терористичким претњама и мерама које се спроводе да би се њихов ударац редуковао. Овај термин односи се на дефанзивне мере заштите од тероризма или пак борбу против тероризма на сопственој територији. У научној терминологији користи се и термин *counter-terrorism* (енгл. *counter II* – противударац, *counter IV adv* – супротно, *counter V v tr* одбити; *to ~ an attack* одбити напад. Дакле, термини *counter-terrorism/counterterror/counter-attach* највише се односе на офанзивне мере ради спречавања савременог тероризма и изван територије сопствене државе, што обично примењују велике силе попут САД, Русије и Велике Британије. За државе које прокламују антитерористичку стратегију, тј. борбу против тероризма на својој територији, адекватан је термин антитероризам који обједињује превентивне, репресивне и борбене мере органа државне заштите.

Међутим, у академским и административним дефиницијама не постоји сагласност ни јасно разликовање појмова *anti-terror-ism/counter terrorism*. Тако, на пример, Давид Витакер (*D. J. Whittaker*) у принципе, програме, приступе које ставља у контекст термина *counter terrorism (counter-terrorism principles, programs, approaches)*, а изводи из планова и програма УН, ЕУ, убраја и дефанзивне као што су обавештајно информисање, контрола, прављење база података, унутрашње и међународне законодавне делатности или дипломатске и економско-социјалне мере.¹⁷ Такође, и Џон Ричард Такрах (*J. R. Thackrah*) у свом речнику тероризма, антитероризам и противтероризам анализира упоредо, посматрајући их нераздвојно један од другог и не правећи међу њима разлику.¹⁸ Међутим, ови појмови морају се суштински разликовати, јер их све земље не могу примењивати. Антитероризам је прихватљив за све, а противтероризам за оне најјаче и најмоћније државе света које због своје војне и економске моћи нису *de facto* под контролом Организације УН.

¹⁶ Ж. Симић, *Енглеско-српскохрватски речник*, Београдски издавачко-графички завод, Београд, 1977.

¹⁷ Whittaker D. J. *Terrorists and Terrorism-in the contemporary world*, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2004. стр. 129-143.

¹⁸ Thackrah J. R. *Dictionary of Terrorism*, Routledge, Taylor& Francis Group, London and New York, 2004, second edition.

Дакле, антитероризам је активност која обједињује све радње које примењују државне институције и међународне организације у борби против тероризма. По мишљењу аутора овог рада, „*Антитероризам представља скуп мера, активности и поступака које спроводе Организација УН и државне институције на својој територији у циљу правовременог препознавања и искорењивања савременог тероризма.*”¹⁹ То је веома сложен процес који захтева превентивно, репресивно и борбено деловање безбедносних структура државе уз поштовање међународноправних аката које је донела Организација УН. Основни циљ антитерористичких активности је елиминација тероризма као масовне појаве. *Циљ антитерористичког дејства – акције је у директној супротности са циљем терористичке организације.* Он се изводи од тренутка кад се уочи појава тероризма и идентификује организована терористичка активност. Циљ, као изведени чинилац, исказује се кроз хијерархијско степеновање по нивоима: општи циљ, посебан циљ и конкретан циљ антитерористичке активности. *Општи циљ* антитерористичких активности је релативно трајна категорија, која произилази из суштине антитерористичке делатности у систему државе. Може да буде дефинисан као елиминација носилаца терористичке активности и ликвидација експонираних актера у терористичкој активности. *Посебан циљ* антитерористичке активности је исказана глобална операционализација активности у односу на одабрани објекат напада. Непосредно зависи од постављеног општег циља и на основу њега се одређују снаге, средства, простор и време реализације антитерористичке активности. *Конкретан циљ* је строго дефинисан и персонификован објекат антитерористичке активности, са прецизним начином поступања према њему. Произилази из општег и посебног циља и пројектује задатке за реализацију конкретне антитерористичке активности.²⁰

Употреба војске у борби против тероризма

Војска је кроз историју прошла кроз исте фазе развитка као и држава, што значи да се историја државе често поклапа са историјом војске и *vice versa*. Развој друштва кроз друштвено-историјске формације условио је и трансформацију војне организације, што је био егзактни показатељ дубоких и корених промена социјалне структуре друштва. Истовремено, војска је често подстицала одређене промене социјалног система. Корените промене кроз историју морају бити полазна основа сваке озбиљне и продубљене анализе војне организације и њене реорганизације.

Историја потврђује чињеницу да се стварање модерне војске поклапало са стварањем државе – нације. Логично је да се од тада војска схвата као „*круна државног суверенитета*” или егзактни показатељ моћи савремене државе. И, на почетку 21. века, постоји високи степен поистовећивања моћи војске и државе, јер је управо војска егзактни показатељ моћи савремене државе. Националне оружане снаге представљају симбол јединства нације, а затим и крајњи симбол родољубља. Дуже од два века један од најважнијих чинилаца опстанка државе на међународној сцени огледао се у њеној способности да стави у функцију оружане снаге,

¹⁹ Радослав Гађиновић, *Антитероризам*, Драслар Партнер, Београд, 2006, стр. 31.

²⁰ Јоже Сивачек, *Стратејске претпоставке противтерористичких дејстава*, Војно дело 3-4/1999, стр. 51.

утемељене на војној обавези и на припреми становништва за одбрану. *Raison d'être* модерне војске увек је повезан са одбраном суверенитета, независности и територијалног интегритета државе од сваког облика спољне агресије. Другим речима, класична улога војске састојала се од одржавања мира у корист државе и њених грађана. У време мира од војске се очекује континуирана припрема, врхунска увежбаност и опремљеност. У случају рата, војска мора ефикасно применити све оне мере и активности за које се спрема у миру за евентуални рат. Дакле, она мора победити, тј. победити непријатеља и заштитити земљу.

Положај оружаних снага у сваком друштву одређен је врстом политичког система. Основним карактеристикама војне организације које се изражавају квантитативним, квалитативним, релационим и процесуалним карактеристикама, одређује се идентитет војне организације и њено место у друштву. О појму оружаних снага (војске, оружане силе, армије и сл.) у доктрини постоје различити ставови. Према Хантингтону (*Samuel P. Huntington*) то је „специјализована наоружана организација државе, организована и припремљена за извођење оружане борбе“²¹, Х. Спенсер (*H. Spenser*) наводи да су оружане снаге „војна институција“ државе коју карактеришу руковођење и командовање, принцип једностарешинства и субординације и хијерархијска штапска надређеност. Реч је о друштвеном подсистему чија је специфична хијерархијска структура настала ради остваривања командовања и принуде. У томе се, поред осталог, огледа основна разлика између унутрашњих односа војног подсистема и веза са другим подсистемима друштва.²²

Харолд Ласвел (*H. D. Lasswell*) указивао је на проблем милитаризације политичких система, усмеравао пажњу истраживача на такав модел друштва. Следбеници Ласвелове теорије су професионалне војнике називали „челичним хирурзима“, „људима на коњу“, „наоружаним бирократама“.²³ Ратко Марковић у покушају одређивања друштвене улоге оружаних снага истиче: „Под војском се подразумева целокупност оружаних снага (војне силе) једне државе. Војска је, с једне стране, аутономни и издиференцирани чинилац у држави, а с друге, она је државни орган и као таква саставни део државног апарата. Основни узрок постојања војске и основни разлог због којег грађани треба да служе војни рок јесте нужност одбране државе, чак и када је она скопчана са великим ризицима ...Војска дакле, обавља једну од основних функција сваке државе – одбрамбену функцију, функцију заштите спољних граница државе. Та основна функција војске, одбрана државе од спољне агресије - уставно правно се изражава као одбрана суверености и територијалног интегритета државе. Поред ње, војсци се нормативно или стварно додељује и једна унутрашња функција, која се одређује као заштита уставног поретка.“²⁴

Основна функционална карактеристика оружаних снага модерне државе поклапа се са основном наменом војске – припремом за оружану борбу. Оружане снаге пот-

²¹ С. Хантингтон, *Војник и држава: теорија и политика цивилно-војних односа*, Центар за студије Југо-источне Европе, ФПН и Дипломатска академија МСП, Београд, 2004, стр. 4.

²² H. Spenser: *The Military and Industrial Society*, London 1964, стр. 296.

²³ H. D. Lasswell: "The Garrison State and the Specialist of Violence", *American Journal of Sociology*, 1941, стр. 455-458.

²⁴ Ратко Марковић *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1997, стр. 98.

чињене су политичкој групи која поседује власт, те представља њен ослонац. У демократској држави политичке елите су резултат изборне воље грађана. Војска је увек потчињена политичким елитама које су на власти, али она често подржава и носиоце политичких одлука који могу бити и врло отуђени од народа, што може представљати велику опасност по интегралну безбедност земље. Војска као нај-организованији део система безбедности је у већини држава оспособљена и опремљена да у датим околностима делује на успостављању унутрашњег мира и изградњи система националне безбедности државе. Једна од значајнијих активности на унутрашњем плану, у којем се војска у одређеним ситуацијама може ангажовати, јесте супротстављање савременом тероризму, иако је у довршеној демократској држави оквир за сузбијање терористичких активности модел кривичног правосуђа. *Темељно начело сваке демократске државе јесте да војска никада не преузима одговорност за задатке успостављања и одржавања јавног реда, осим ако цивилна полиција за то више није способна.* Због претераног ангажовања војске на изградњи унутрашње безбедности може доћи до опасности да цивилне власти постану претерано овисне о присутности војске, па се може догодити да се полиција недовољно брзо припреми за поступно преузимање одговорности за унутрашњу безбедност. Дакле, за дуготрајно обављање дужности унутрашње безбедности потребан је велики број људи, што укључује одвајање високоувежбаних војних стручњака од њихове виталне улоге, тј. одбране земље од спољног непријатеља. Међутим, постоје стања у неким државама када се војска мора кратко ангажовати на изградњи унутрашње безбедности и спречавању безбедносног ризика, посебно у ситуацијама када полиција није у стању да се супротстави терористичким активностима.²⁵

Терористичке активности постале су камен спотицања служби безбедности у многим земљама. *Познато је да је полиција основни носилац антитерористичке борбе у свакој демократској држави, а војска се укључује само у изузетним ситуацијама,* тј. када полиција није способна да сама реши актуелни безбедносни проблем који су изазвале терористичке организације.

Када се Војска Србије мора укључити у борбу против тероризма?

Иако је полиција главни носилац борбе против тероризма, Војска Републике Србије се у одређеним ситуацијама мора укључити у супротстављање терористичким активностима на територији своје државе. Дакле, она се укључује у антитерористичку борбу само у следећим ситуацијама:

²⁵ Свак вид америчке војске има посебну команду за специјализоване снаге у оквиру којих делује већи број специјализованих јединица. На пример, специјализоване снаге копнене војске (*Army*) чини око 30.000 људи, у саставу морнарице (*Navy*) делује око 5.500 специјалаца, док специјализоване снаге ваздухопловних снага (*Air Force*) броје 13.000 људи. Специјализоване јединице, такође, делују и у оквиру маринаца (*Marine Corps*). Најпознатије америчке војне специјализоване јединице су Делта Форце (1. st. Special Forces Operational Detachment) и Зелене беретке (Green Berets) које делују у оквиру копнене војске, док „SEAL Team Six” делује у оквиру морнарице (Feickel, A./www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS21048.pdf., 2. 10. 2009. године).

– када је терористичка активност на територији сопствене државе прерасла у виши вид насиља, тј. у герилска дејства или устанак. Тада полиција није у стању сама да реши безбедносни проблем и у акцију се укључује војска на основу одлуке врховног команданта или неког другог тела које он одреди за руковођење и командовање оружаним снагама које учествују у антитерористичкој борби;

– када је држава изненада упала у талачку кризу већих размера, а која прети да угрози њене виталне интересе, војска се такође укључује у антитерористичку борбу, према наређењу врховног команданта оружаних снага;

– када терористи употребе НХБ средстава и на територији сопствене државе изазову НХБ акцидент као акутни безбедносни ризик по грађане сопствене државе, војска је тада једино у стању да предузме све потребне мере, попут деконтаминације и других мера и активности ради спречавања нарастања опасности по животе грађана и угрожавања животне средине и

– када терористичка организација изведе терористички акт отмице пловећег објекта на рекама на територији сопствене државе, а који превози људе, материјална добра или опасне материје, држава покреће антитерористичку акцију. Прво се ангажују полицијске антитерористичке јединице, а ако оне нису у стању да реше безбедносни проблем у акцију се укључују и оружане снаге интервидовског састава.²⁶

Дакле, основни задатак војске сваке уређене државе је заштита њеног територијалног интегритета и суверенитета од евентуалног спољног агресора. Ако би војсци био основни задатак борба против тероризма, *интегрална безбедност државе била би угрожена*. То би значило да војска преузима ингеренције полиције, а да оставља слободан простор за деловање евентуалних спољних носилаца угрожавања безбедности државе.

Неопходност ажурирања стратегијских докумената Војске Републике Србије

Свака држава, па и Србија, мора озбиљно да приступи сваком потенцијалном облику угрожавања њене безбедности. Ако је у питању угрожавања безбедности споља, онда војска Србије има одлучујућу улогу. Сваки евентуални противник, укључујући и терористе, мора се посматрати максимално професионално, без обзира на обавештајна сазнања о његовој обучености, опремљености за акцију итд., јер уколико противника више мрзите то не значи да ћете га лакше победити, што се у психологији назива *парадоксална хиперитација*.

Веома је важно војну терминологију ослободити разних архаизама и новотарија које не одговарају суштинској теорији која дефинише стратегију одбране Републике

²⁶ Седмог октобра 1985. године четворица наоружаних палестинских терориста отели су италијански туристички брод „Акиле Лауро“ који је превозио 400 путника и чланова посаде из Египта. Том приликом терористи су тражили да Израел ослободи 50 затворених Палестинаца. Тада су ликвидирали 69-то годишњег Американца Леона Клигхофера и бацили га у море заједно са његовим инвалидским колицима. Отмичари су били чланови терористичке организације „Палестински ослободилачки фронт“ на чијем је челу био Абу Абас (Радослав Гађиновић, *Тероризам*, Драслар, Београд, 2005, стр. 174-175).

Србије. На пример, још увек се у разним војним правилима и приручницима може наћи термин „ДТГ“ (диверзантско-терористичка група), што нема научно упориште ни у једном савременом тумачењу појмова из области безбедности. Јер, група не може бити и диверзантска и терористичка. Диверзантска је легална и легитимна, јер делује у оквиру оружаних снага државе, а терористичка, како је већ речено, инкриминисана је у свим модерним државама света. Дакле, поменута група не може бити легална и нелегална. Дакле, термин ДТГ (диверзантско-терористичка група) у војним правилима и свугде где се та проблематика изучава треба заменити термином ТГ (терористичка група). Такође, у правилима, приручницима и другим документима војске Србије постоје изрази „специјалне снаге“, а њихове акције називају се нпр. „специјална дејства“. Та терминологија одавно је, по аутоматизму, преузета из докумената неких страних држава. Аутор овог рада сматра да се коришћењем нпр. израза „специјална јединица“ не зна о каквој се јединици говори нити о њеној суштинској намени, или нпр. израз „специјални рат“. Овде се може поставити питање – који то рат није специјалан? Предлог аутора овог текста је да свака јединица има свој конкретни назив, нпр. антитерористичка јединица која је намењена за борбу против тероризма, падобранска јединица, јединица подводних диверзаната... Такође, у војним документима и на научним скуповима о тероризму које организује Војска Србије, као саставни део стратегије у борби против тероризма, све чешће се користи термин „противтероризам“, што је у условима српске стратегије за борбу против тероризма неприхватљиво. Јер, *антитероризам* је борба против тероризма на сопственој територији, што је за Србију и њен систем безбедности прихватљиво и обавезно, а *противтероризам* је борба против тероризма ван граница своје земље, што за стратегију борбе против тероризма у Србији није прихватљиво, па чак је и неостварљиво да српски систем безбедности самостално спроводи ту борбу, јер то могу само велике силе. Дакле, предлог аутора овог рада јесте да се у документима о супротстављању тероризму у Републици Србији користи термин *антитероризам*.

Поред неопходности ажурирања стратегијских докумената и војних правила, ради што успешнијег антитерористичког деловања на територији Републике Србије и спречавања евентуалног изненађења од терористичких активности, потребно је на нивоу државе формирати специјализовани антитерористички одред, који ће се у континуитету припремати и увежбавати за евентуалну акцију. Одред мора бити обучен, до савршенства увежбан и савремено опремљен за тренутни покрет и ефикасно деловање на територији републике Србије. Иако је полиција главни носилац борбе против тероризма, у саставу одреда морају бити укључене и специјализоване службе Војске Србије (НХБО, ваздухопловство, инжењеријске јединице...). Одредом руководи команда на челу са командантом, а у састав одреда обавезно треба да буде укључен преговарачки тим.

Закључак

Против терористичких активности и других облика угрожавања мора се, најпре, борити самим системом државе и друштва, његовом снагом, квалитетом, виталношћу, демократичношћу, која се налази у његовој основи, развојем институција правне државе и даљим развојем система заштите, слобода и права грађана, те

учвршћивањем тих односа у свим областима друштвеног живота. Уколико је демократско друштво етички, економски и организационо јаче и стабилније – утолико се осећа одговорнијим за процес заштите друштва и утолико се смањује могућност јављања терористичких активности. Међународни систем безбедности у наредном периоду је пред великим изазовима – како очувати интегралну безбедност становништва и заштитити грађане од ове тешко контролисане пошаста. То се, поред осталог, може постићи кроз: организовање; врхунску обуку и савремено опремање јединица за антитерористичке активности; сталним праћењем одговарајућих научних достигнућа из области војних, друштвених и техничких наука; анализом досадашњих искустава у антитерористичкој делатности; унапређењем система мера за одвраћање терористичких активности, тј. јачањем унутрашње снаге и способности друштва за наставак демократских процеса. Поред ових предуслова, основни услов за успех јесте одлучна опредељеност јавног мњења за супротстављање савременом тероризму. Стављање под контролу савременог тероризма био би велики успех Организације УН, јер искорењивање тероризма у свету засад је само жеља већине човечанства. Будући да се значење речи тероризам кроз историју мењало, како би се прилагодило политичком ризику сваког наредног периода, веома је тешко одредити једну трајну дефиницију тероризма. Терористи смишљено повезују назив својих активности са војничком терминологијом. Називају се борцима за слободу или пак војницима – иако не носе униформу или ознаке (амблеме) припадности некој међународно признатој организацији, како би се третирали као ратни заробљеници уколико буду лишени слободе, те да им се не би судило као терористима у редовним судовима. То су познати терористички трикови који замагљују проблем и отежавају дефинисање њихових поступака.

Литература

1. Bodrijar, Ž. *Duh terorizma*, Arhipelag, Beograd, 2007.
2. Combs C.C. *Terrorism in the Twenty-First Contry*, Prentice Hall Inc, Upper Saddle River, New Jersey, 1997.
3. Jenkins, M. B. *International Terrorism a New Mode of Conflict*; International Terrorism and World Security; David Carlton and Carlo Schaerf, Croom, Helm London, 1975.
4. Jordan, J. M. „Terrorism’s Slippery Definition Eludes UN Diplomats”, *Christian Science Monitor*, February 4/2002.
5. Lasswell, D. H. „The Garrison State and the Specialist of Violence”, *American Journal of Sociology*, 1941.
6. Lawrence, H. *Terrorism: Roots, Impact, Responses*, New York: Praeger, 1992.
7. Spenser, H. *The Military and Industial Society*, London 1964.
8. Thackrah J. R. *Dictionary of Terrorism*, Routledge, Taylor& Francis Group, London and New York, 2004.
9. Vajt, R. Dž. *Terorizam*, Alexandria Press, Beograd, 2004.
10. Whittaker D. J. *Terrorists and Terrorism-in the contemporary world*, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2004.
11. Witbeck, J. *Terrorism: The Word Itself is Dangerous*, *International Herald Tribune*, 18. feb.2004.

12. Гађиновић, Р. *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Друго допуњено издање, Медија центар ОДБРАНА, Београд, 2011.
13. Гађиновић, Р. *Антитероризам*, Драслар Партнер, Београд, 2006.
14. Гађиновић, Р. *Савремени тероризам*, Графомарк, Београд, 1998.
15. Гађиновић, Р. *Тероризам*, Драслар, Партнер, Београд, 2005.
16. Димитријевић, В. *Тероризам*, Радничка штампа, Београд 1982.
17. Ђорђевић, Ј. *Политичка наука и тероризам* "Архив за правне и друштвене науке", бр 1-2/1980, Београд, 1980.
18. Кривокапић, Б. *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник, Београд, 2010.
19. Марковић, Р. *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1997.
20. Петковић М. В. *Тајни ратници*, Тетра ГМ, Београд, 1996.
21. Сивачек, Ј. *Стратегијске претпоставке против терористичких дејстава*, Војно дело 3-4/1999.
22. Симић, Ж. *Енглеско-српскохрватски речник*, Београдски издавачко-графички завод, 1977. студије Југоисточне Европе, ФПН и Дипломатска академија МСП, Београд, 2004.
23. Хантингтон, *Војник и држава: теорија и политика цивилно-војних односа*, Центар за студије Југоисточне Европе, ФПН и Дипломатска академија МСП, Београд, 2004.

АНАЛИЗА ЕКОНОМИЈЕ ИСХРАНЕ У ВОЈСЦИ СРБИЈЕ ПРИМЕНОМ БЕНЧМАРКИНГ МЕТОДА

Саша Б. Јовић

Министарство одбране Републике Србије, Управа за општу логистику

Применом бенчмаркинг анализе микроекономских производних субјеката упоређено је пословање војничких ресторана са пословањем четири привредна субјеката који се баве пружањем услуге исхране, ради побољшања економије исхране у Војсци Србије. Упоредивањем елемената цене коштања дневног оброка хране доћи ће се до података који указују на неопходне мере које је потребно предузети уколико се жели обезбедити опстанак војничких ресторана у оквиру система одбране.

Кључне речи: *бенчмаркинг метода, економија исхране, војнички ресторан*

Увод

Како би се утврдила ефикасност и економичност производње и дистрибуције хране у организацији јединица Војске Србије (ВС), примењен је метод бенчмаркинг анализе микроекономских производних субјеката. Применом овог метода, који представља континуирани процес упоређивања сопственог пословања са пословањем привредних субјеката који постижу најбоље резултате, односно представљају лидере у тој делатности, може се побољшати квалитет економије предузећа.¹

Применом квантитативних (финансијских) и квалитативних (квалитет услуге) показатеља може се извршити упоређење сопствене фирме са тржишним лидером у посматраној делатности пружања кетеринг услуга, кроз утврђивање разлога постојања разлика у перформансама.

¹ Фактори економије предузећа су сви чиниоци који утичу на процес репродукције у предузећу. Објективне факторе чине: друштвени (тржиште и мере економске политике), технички (технолошки процес, средства за рад) и природни (клима, састав земљишта). Субјективне факторе чине мере организационе природе које се предузимају ради повећања квалитета економије. Квалитет економије предузећа представљен је односом између инпута и аутпута.

Надица Фигар (2003): Трошкови предузећа, СБЕН Ниш, стр. 19–22.

Применом методе упоређивања, кроз временско² и просторно³ упоређивање, обезбедиће се квантитативно једнако мерење, а посебно код ВР и студентског центра (СЦ) Ниш. Посматрањем предмета анализе у истом периоду (број припремљених дневних оброка (д/о) хране на годишњем нивоу), а у различитим просторима (објекти припремања хране), сагледаће се елементи анализе који имају исте карактеристике (елементи цене коштања д/о хране), који су квалитативно изражени истим јединицама мере, које имају исту вредност, чиме ће се доћи до одговора на питање – да ли је оно што се мери квалитативно једнако, веће или мање од оног чиме се мери.⁴

Коришћењем квантитативне статичке економске анализе⁵ у истраживању сагледаће се и указати на неопходне квалитативне промене, које је потребно предузети, ради укључивања војничких ресторана (ВР) у домаће тржиште производње хране или, пак, указати на потребу преласка на набавку кетеринг услуге. Употребом статичке анализе, с обзиром на то да ће се елементи калкулације цене коштања (ЦК) д/о хране утврдити на основу годишњег просека производње хране, а не посматрањем у различитим временским димензијама, извршиће се упоређивање са другим појавама које су, такође, квантифициране у истом периоду.

С обзиром на сложеност предмета анализе, у раду ће бити обухваћено истраживање дела објеката у којима се реализује припрема хране, при чему ће се настојати да се изаберу тржишни лидери у тој делатности, чиме ће се елиминисати они објекти који немају директне или индиректне везе с циљем анализе.⁶

Употребом методе избора јединице мере примењене су исте јединице мере (као новчана јединица за упоређивање вредности д/о хране користи се динар, чија је иста куповна моћ на дан истраживања), које имају исту вредност (истраживање је реализовано применом статичке анализе – у току исте године, те је избегнута потреба про-

² Разматрана је цена пружања услуге на основу годишњег нивоа обима производње код свих анализираних привредних субјеката.

³ Квантитативни изрази који се упоређују изражени су истим јединицама мере и имају исту вредност. Такође, привредни субјекти који су предмет анализе имају иста обележја: врсту производње, обим производње, величину предузећа, техничку опремљеност, кадровску структуру, тржишне услове.

Пејановић Р. (2009): Економска анализа као метод истраживања у агроекономској науци и струци, часопис Агроэкономика, Пољопривредни факултет, Нови Сад, стр. 14.

„У пракси је веома тешко наћи два предузећа која имају исте поменуте карактеристике. Следствено томе, може се закључити да се упоређење у простору не може ни вршити. Такав закључак био би у основи штетан и погрешан. Упоређење у простору врши се и ако предузећа немају све исте карактеристике. Но, при томе се настоји да се изаберу она предузећа која највише имају заједничких, истих карактеристика.”

Родић Ј., Вукелић Гордана и Андрић М. (2007.): Теорија, политика и анализа биланса, Пољопривредни факултет, Земун, стр. 140.

⁴ Ибид, стр. 136.

⁵ Квантитативна анализа бави се мерењем и праћењем квантитативног кретања појаве и повезана је са квалитативном анализом, јер квантитативне промене доводе до квалитативних промена појава или стања. Статичка анализа испитује појаве у тренутку њиховог учовања.

Пејановић Р. (2009): Економска анализа као метод истраживања у агроекономској науци и струци, часопис Агроэкономика, Пољопривредни факултет, Нови Сад, стр. 19.

⁶ Тачан број привредних субјеката који пружају услугу припреме и поделе хране још увек није утврђен. Законом о безбедности хране регулисано је да се сви такви објекти морају од 1. јула 2011. године уписати у Централни регистар објеката за припрему хране.

рачунавања утицаја инфлације и елиминисана је промена вредности новчане јединице) и масу која се мери (д/о хране има иста обележја односно квантитативно изражава исти предмет), а све јединице мере условљене су истим обележјима.

Добијени резултати истраживања могу послужити менаџменту интендантске службе (у даљем тексту ИнСл) као незаменљиво оруђе у процесу пословне економије и доношења одлука за предузимање мера у даљем развоју економије исхране у ВС ради њеног опстанка у систему одбране. Упоредивањем наведених резултата може се доћи до података који указују на недостатке у сопственом пословању и организацији рада, чиме се може утицати на повећање економичности и ефикасности у будућем пословању. Управљањем објективним и субјективним факторима утиче се на квалитете економије предузећа.

Финансијска структура цене коштања дневног obroка хране микроекономских производних субјеката

Привредни субјекти који су посматрани у току истраживања су: 1) ВР, 2) Војна установа (ВУ) „Дедиње” 3) Д.о.о. „Одржавање и услуге” – Нови Сад, 4) Д.о.о. „Наша кућа” – Иришки венац и 5) студентски центар Ниш (СЦ).⁷ Од наведених привредних субјеката, с обзиром на број запослених, укупан приход, број obroка хране који се дневно припремају и капацитете за припрему хране којима располажу, три субјекта: 1), 2) и 5) спадају у категорију средњих и великих предузећа,⁸ а два у категорију малих предузећа: 3), и 4). Готово сви посматрани субјекти, изузев ВР, јесу профитно оријентисани, што омогућава њихово међусобно упоређивање. Број запослених у објектима у којима се производи храна, код субјеката под бројевима 3) и 4) креће се испод 10, а код осталих субјеката изнад 30 лица. Наведени подаци утичу на трошкове по јединици припремљених obroка, увећавајући исте код субјеката под бројевима 3) и 4), а снижавајући код осталих анализираних субјеката.

Ради спровођења бенчмаркинга потребно је прикупити велики број података, који су након систематизације, класификације и обраде, приказани у наредном делу рада, те је одабир пет изабраних субјеката анализе довољан за спровођење процеса истраживања. На овај начин избегнуте су опасности од погрешне примене бенчмаркинга, а које се односе на: превелик број анализираних субјеката, преопширан обим података, пролонгирање трајања истраживања, отежано разликовање између битних и небитних резултата.⁹

⁷ Привредни субјект који реализује смештај и исхрану студената. Поседује сертификат за систем менаџмента квалитетом са захтевима стандарда SRPS ISO 9001: 2008 за област услуге исхране и смештаја студената и сертификат за систем управљања безбедношћу хране са препорукама кодекса САСР/СРП 1 – 1969, Rev. 4 – 2003 (НАССР) за област исхране студента и осталих лица.

Дневно припрема око 3.000 д/о за студенте. Инсталисани капацитети омогућавају припрему 6.000 д/о хране. Цене њихових обода износе: доручак – 85,00 динара, ручак – 180,00 динара и вечера – 150,00 динара, односно д/о – 415,00 динара.

⁸ Предузеће представља производ спајања рада и капитала Надица Фигар (2003): Трошкови предузећа, СБЕН Ниш, стр. 5.

⁹ Процес бенчмаркинга чини: дефинисање проблема и прикупљање података, анализу прикупљених података, одлука о најбољем решењу, примена решења.

Ђуричић З., Јовановић Ксенија и Ђуричић Р. (2010): Бенчмаркинг као инструмент савременог менаџмента, Међународна научна конференција, Крушевац, стр. 141.

Међу контактираним привредним субјектима налазили су се и следећа правна лица: 1) „Ниш - експрес”,¹⁰ 2) Sellco Nomine д.о.о. Вршац и 3) Лидо д.о.о. Београд.¹¹ Привредни субјекти са којима је аутор рада контактирао нису желели да дају тражене податке о калкулацији цена по којој производе и дистрибуирају храну, наводећи да се ради о подацима који су сврстани у пословну тајну предузећа, те их не смеју дати на увид јавности.

У наредном делу рада, сагледавањем свих релевантних елемената на основу којих је израђена калкулација, приказана је ЦК пружања услуге производње и дистрибуције хране код пет анализираних субјеката привреде која пружају услуге исхране.¹²

Цена коштања д/о хране припадника ВС износи 834,25 динара.¹³ Калкулација ЦК д/о хране припадника ВС приказана је у *табели 1*.¹⁴

Табела 1 – Калкулација ЦК д/о хране припадника ВС

Ред. бр.	Елементи ЦК	Новчани износ (дин.)	Процентуални износ у укупној цени коштања (у %)
1.	ПП по Плану утрошка	357,37	42,84
2.	Вода	2,30	0,28
3.	Електрична енергија	59,20	7,10
4.	Грејање	32,38	3,88
5.	Амортизација и одржавање објеката и опреме ¹⁵	59,06	7,08
6.	Остали зависни трошкови ¹⁶	106,02	12,70
7.	Трошкови радне снаге	217,92	26,12
	УКУПНО	834,25	100,00

(Извор: интерни подаци УОЛ, 2012. година)

¹⁰ Привредни субјект за превоз путника и робе, регионалног значаја, који у оквиру свог пословања има и ресторан друштвене исхране.

¹¹ Привредни субјекти који представљају лидере у производњи и кетерингу хране на регионалном подручју. Разговор је вођен са директором сектора за производно угоститељство „Ниш-експрес” (Гордана Димитријевић) и са власником Sellco Nomine д.о.о. Вршац.

¹² Калкулација представља поступак утврђивања ЦК и продајне цене. Структуру ЦК чине: трошкови материјала за израду, трошкови туђих услуга (услуге коришћења енергената), трошкови рада израде (радне снаге), амортизација, општи трошкови управно-прометне режије (остали зависни трошкови). За обрачун ЦК д/о хране примењен је метод калкулације пуне ЦК, којим су обухваћени сви наведени трошкови. Надица Фигар (2003): Трошкови предузећа, СБЕН Ниш, стр. 259 – 261.

¹³ СВЛ 9/2012 и интерни подаци УОЛ.

¹⁴ Према подацима добијеним од УОЛ.

¹⁵ Амортизација објеката и опреме врши се у складу са Законом о рачуноводству и ревизији, СГ РС 46/2006.

¹⁶ Потрошни материјал за одржавање хигијене; текуће и инвестиционо одржавање објеката; одржавање машина, уређаја и намештаја; транспортни трошкови; трошкови за одвоз смећа, ДДД; трошкови прања радне одеће и столњака; кало, растур, лом; трошкови санитарних прегледа; исхрана запослених и режијски трошкови.

Проблеми који се могу уочити приликом израде калкулације ЦК д/о хране припадника ВС састоје се у чињеници да ВР не поседују контролне мерне инструменте за мерење утрошка енергената – електричне енергије и воде, па се оцена њиховог утрошка утврђује искуственом методом, проценама и паушалним оценама, што делимично утиче на објективност приказаних података.

Како се у кантинама и ресторанима ВУ „Дедиње” не врши припремање целодневног оброка хране, већ се припремају поједини обеди,¹⁷ те да не постоји званично урађена калкулација цена по елементима који су разматрани у претходној *табели*, у *табели 2* биће приказана калкулација ЦК полуоброка хране.¹⁸ За израду калкулације ЦК полуоброка хране узети су у обзир просечни показатељи, јер се припрема и подела ових полуоброка врши у шест ресторана из састава ВУ „Дедиње”, дислоцираних на територији јужне и централне Србије.

Показатељи који би се добили израчунавањем ЦК полуоброка хране по сваком од ресторана појединачно дали би нешто другачије резултате. Цена коштања полуоброка хране, у том случају, одредила би се као збир набавне вредности прехранбених производа (у даљем тексту ПП) на дневном нивоу и вредности дневних трошкова по објекту.

Летачки полуоброк хране припрема се у две могуће варијанте, при чему је структура ПП који улазе у састав друге варијанте овог полуоброка квантитативно нижа у односу на прву варијанту. С обзиром на то да су летачки полуоброк I варијанте и диверзантски полуоброк хране идентични по свом саставу, приликом утврђивања укупне ЦК летачког полуоброка (I и II варијанте) настаје проблем прецизног разврставања трошкова које производи објекат у којем се врши припрема и једне и друге варијанте овог полуоброка. Како би се утврђени проблем превазишао, приликом обрачуна дневних трошкова објеката, у којима се припремају летачки полуоброци, утврђује се проценат учешћа трошкова набавке ПП летачког полуоброка II варијанте у укупној набавној вредности обе варијанте. Добијени проценат служи за прераспodelу дневних трошкова објеката на трошкове који улазе у састав ЦК летачког полуоброка I и II варијанте.

Табела 2 – Калкулација ЦК полуоброка хране

Ред. бр.	Елементи ЦК	Новчани износ (дин.)	Процентуални износ у укупној ЦК (у %)
1.	ПП по плану утрошка	735,50	78,52
2.	Вода	0,75	0,08
3.	Електрична енергија	41,15	4,40

¹⁷ Јела по поруџбини у ВУ „Дедиње” израђују се у складу са Нормативом јела по поруџбини и слободној продаји и Нормативом за спремање јела у кантинама и бифеима.

¹⁸ Полуоброци хране обухватају летачке и диверзантске полуоброке. Летачки се припремају у две, а диверзантски у три варијанте. Припрема летачких полуоброка реализује се у четири, а диверзантских полуоброка у два ресторана. Подаци за израду калкулације ЦК полуоброка хране добијени су од ВУ „Дедиње”.

Ред. бр.	Елементи ЦК	Новчани износ (дин.)	Процентуални износ у укупној ЦК (у %)
4.	Грејање	29,40	3,13
5.	Амортизација и одржавање објеката и опреме	2,20	0,25
6.	Трошкови радне снаге ¹⁹	105,97	11,31
7.	Остали зависни трошкови ²⁰	21,63	2,31
	УКУПНО²¹	936,60	100,00

(Извор: Интерни подаци ВУ „Дедиње”, 2012. година)

Због малог броја летачких полуоброка који се дневно припремају, трошкови њихове припреме су виши у односу на диверзантске полуоброке, који се припремају у мањем броју објеката.²² Самим тим, трошак објекта по диверзантском полуоброку је нижи у односу на летачки.

Приликом одређивања утрошка цена енергената – електричне енергије и воде, у обзир су узете просечне вредности њихове потрошње, јер као и код ВР и овде објекти у којима се реализује припрема полуоброка хране немају уграђене мерне инстру-

¹⁹ Трошкови радне снаге обухватају износ бруто зарада, ЦК превоза, исплаћене накнаде по основу привремених и повремених послова и остале трошкове зарада (јубиларне награде, дневнице и сл).

Високо учешће трошкова радне снаге у укупној ЦК, ВУ образлаже чињеницом да је применом начела узрочности – основни производ – пружање услуге исхране, па режијски трошкови (погона и Управе) у високом проценту учествују у укупним трошковима и преносе се на трошкова зарада радника запослених у угоститељско-кантинској делатности (УКУС). Број запослених у УКУС-у је 313, а укупан број запослених у ВУ је 470. Трошкови режије обрачунавају се према учешћу броја запослених у УКУС-у у укупном броју запослених. Добијени проценат трошкова режије упоређује се са укупним зарадама, па се добијени проценат додаје на већ постојећу зараду радника, чиме се додатно увећавају трошкови радне снаге.

²⁰ Овим трошковима обухваћени су: трошкови материјала (алат и ситан инвентар који се у целини отписују; радна и заштитна одећа; резервни делови и трошкови горива и канцеларијски материјал), изношење смећа, порез, нематеријални трошкови (трошкови услуге прања веша, чишћења и сл., банковне услуге, трошкови доприноса на терет превремених и повремених послова и остали нематеријални трошкови), трошкови производних услуга, непословни и ванредни расходи (накнадно одобрени рабат и остали непословни и ванредни расходи) и трошкови режије (у износу од 6 до 8 %).

²¹ Правилником о ВУ које послују по принципу стицања и расподеле дохотка (СВЛ 5/86 и 1/91) цене производа и услуга за потребе ОС и потребе припадника Војске утврђују се на један од два могућа начина – упоређивањем са ценама истоветних производа и услуга на тржишту или на основу планске калкулације Установе. Цене заједнички утврђују Установа и њој претпостављени орган. Уколико се цена утврђује калкулацијом, примењују се: војни нормативи о утрошку материјала и времену за одговарајући производ или услугу; цене услуга других привредних субјеката; трошкови инвестиционог одржавања; износи осталих материјалних трошкова; амортизација и бруто лични дохоци. Цене производа и услуга за потребе корисника ван ОС одређују се према тржишним условима. Доношењем правилника о производно-услужним установама ЈНА (СВЛ 31/91), а који никад није ступио на снагу, јер ВУ нису добиле статус буџетских установа, цене услуга за припаднике Војске требало је да буду формиране у складу са директивом за израду годишњег плана задатака и финансирања, а за кориснике ван Војске у складу са тржишним условима (тако да покривају директне трошкове и пропорционални део индиректних трошкова).

²² Према предлогу који је ВУ „Дедиње” доставило УОП, калкулација ЦК, услед разлике у броју припремљених полуоброка хране по објектима, код летачког полуоброка хране I варијанте кретала се у распону од 970,3 до 978,2 динара; летачког полуоброка хране II варијанте од 440,6 до 446,8 динара и код диверзантског полуоброка од 930,5 до 940,4 динара.

менте на основу којих би се могао сагледати тачан износ њиховог утрошка. Такође, можемо видети да и у овој калкулацији нису узети у обзир транспортни трошкови дотура припремљеног полуоброка хране, али је њихов износ знатно нижи и готово занемарљив него код ВР, јер се њихова подела углавном реализује у објектима у којима се и припремају, док се у мањем броју случајева дотурају на издвојене локације.

При израчунавању ЦК обеда хране који се налазе у понуди ВУ „Дедиње” приликом израчунавања њихове ЦК, а које прописује служба за угоститељско-кантинске услуге, она се руководи набавном ценом ПП уз додавање марже у висини од 20 до 30%. У дату калкулацију не узима се у обзир утрошак енергената, амортизација и остали зависни трошкови, али се сагледава утицај тржишне конкуренције, а цене се формирају на нивоу који одговара конкурентским ценама у тржишном окружењу.

Ради сагледавања економских критеријума у ВУ „Дедиње” потребно је анализирати могућности рационализације организације реализације исхране полуоброцима, при чему треба сагледати да ли је потребно задржати постојећу организацију или је могуће предложити одређене измене, како би се смањили трошкови пословања. Такође, потребно је израдити калкулацију трошкова које би ВУ „Дедиње” имала, уколико би на постојећим локацијама јединица ВС, а с обзиром на њихово мало бројно стање, постојећи кантински и ресторански капацитети преузели припрему и поделу хране припадницима ВС који остварују право на бесплатну исхрану.²³ Приликом обрачуна трошкова производње полуоброка хране, потребно је сагледати све трошкове, узимајући у обзир конкретне објекте, њихове локације по гарнизонима, уговорени удео комуналних и енергетских трошкова које ВС фактурише војној установи „Дедиње”, као и број запослених лица у објектима. Такође, потребно је сагледати оправданост ангажовања тих лица с обзиром на мали број полуоброка хране који се припрема.

При сагледавању калкулације за израчунавање ЦК д/о хране разматрани су и добављачи са којима је ВС у претходном периоду закључила услуге набавке припремљене хране и то Д.о.о. „Одржавање и услуге” – Нови Сад и Д.о.о. „Наша кућа” – Иришки венац.

На упућен позив за пружање услуге припреме и дистрибуције хране за издвојене објекте у саставу 1. бр КоВ јавила су се два понуђача: Д.о.о. „Одржавање и услуге” – Нови Сад и Д.о.о. „Наша кућа” – Иришки венац. Набавка услуга у ВС врши се у складу са одредбама Закона о јавним набавкама (ЗЈН) и одредбама Правилника о материјалном пословању у Министарству одбране (МО) и ВС²⁴ и Одлуке о овлашћењима за располагање и замену покретних ствари и набавку радова и услуга у МО и ВС.²⁵

Наведеним законима, правилницима и одлукама прописано је да лице – надлежни старешина које одлучује о набавци услуга мора одредити комисију која ће утврдити економску оправданост извршења набавке, спровести поступак јавне набавке кроз израду конкурсне документације и упутити позив добављачима, након

²³ У непосредној близини ресторана из састава ВУ у којима се реализује припрема и подела летачких и диверзантских полуоброка хране налазе се ВР, у којима се дневно припрема храна за припаднике Војске који остварују право на бесплатну исхрану, по следећем: у гарнизону Ниш – 40 лица, у гарнизону Краљево – 40 лица и у гарнизону Београд – 170 лица.

²⁴ СВЛ 3/09 и СВЛ 2/10.

²⁵ СВЛ 9/10 и СВЛ 12/11.

чега следи одабир економски најповољнијег понуђача и закључивање уговора о набавци услуге.²⁶

Економска анализа предмета набавке најчешће садржи: назив, количину и процењу појединачну и укупну ЦК; податке о привредним субјектима од којих се набавке могу извршити; начин извршења набавке; састав комисије или лица које ће реализовати набавку; могућност набавке, рокове испоруке и др.²⁷ Основна начела на којима се базира набавка услуге припреме и транспорта хране, као и све друге врсте јавних набавки, а које су дефинисане *ЗЈН* су: *економична и ефикасна употреба јавних средстава; обезбеђење конкуренције међу понуђачима, транспарентност употребе јавних средстава и једнакост понуђача и заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности*, чиме се постиже економично и ефикасно коришћење јавних средстава.²⁸

Приликом избора добављача са којима ће се закључити уговор о припреми и дистрибуцији хране, комисија се, у складу са *ЗЈН*, руководи критеријумом *најниже цене* или *економски најповољније понуде*.

Крајњи циљ је да се нађе произвођач који ће понудити квалитетан производ, у овом случају припремљени *д/о* хране, уз што нижу цену и што већу сигурност испоруке, односно да се реализује куповина obroка хране уз што нижу цену. Према мишљењу аутора рада, избор првог критеријума, као одлучујућег, носи собом бројне последице које се, поред осталог, односе и на несигурност добављача, лошији квалитет припремљене хране који са енергетско-биолошког аспекта неће задовољити потребе припадника ВС, те се ови захтеви морају истаћи као неопходни у конкурсној документацији која се упућује потенцијалним добављачима.

Други од наведених критеријума је повољнији, јер се заснива на различитим показатељима, где сваком од ових елемената наручилац у конкурсној документацији одређује релативни значај (пондер), тако да збир пондера износи 100.

Као најважнијим критеријумима за избор економски најповољније понуде треба се, према мишљењу аутора овог рада, руководити: квалитетом припремљених *д/о* хране који са аспекта органолептичког и биохемијског састава задовољавају потребе припадника ВС, понуђеном ценом, референцама потенцијалног добављача,²⁹ условима плаћања, могућношћу прилагођавања измењеним потребама у броју obroка, роком испоруке и др.

²⁶ УОЛ је регулисала да се приликом давања оцене економске оправданости реализације исхране набавком услуге са тржишта, понуђена цена мора упоредити са укупним трошковима по obroку који би настали уколико се исхрана реализује у надлежности јединица и установа Војске. Цене које су одређене Решењем о ценама *д/о* и допуна у храни (СВЛ 9/12) сачињене су на основу цена ПП са ПДВ-ом и осталих зависних трошкова који настају у производњи хране, без трошкова плате запослених и евентуалних транспортних трошкова за дистрибуцију готових јела. Трошкове плата запослених, према овој регулативи, потребно је обрачунавати само у случају ако је за исхрану те групе припадника Војске потребно посебно ангажовање људства, тј. ако се не реализује исхрана са постојећим ССО за потребе других припадника Војске. Поменутом регулативом захтева се и обрачунавање укупних трошкова транспорта у случају свакодневне дистрибуције јела, као и сагледавање могућих ризика у току транспорта хране и процена ангажовања људства и средстава за реализацију транспорта, чиме се онемогућава извршавање осталих наменских задатака.

²⁷ Петровић Р. (2007): *Анализа система јавних набавки у ВС - домети, ограничења и могућности унапређења праксе*, ВА, Београд, стр. 26.

²⁸ (2012): *Закон о јавним набавкама*, СГ РС 124/2012.

²⁹ На пример, поседовање сертификата о примени HACCP или ISO стандарда у производњи, сигурност испоруке и сл.

Приликом примене овог критеријума предност се даје домаћем понуђачу, под условом да његова коначна цена заснована на свим критеријумима пондерисања није већа за 20% од страног понуђача, као и робама и услугама домаћег порекла под истим условом наведене разлике у ценама. Уколико се јаве две једнаке понуде, при чему се једнаким понудама сматрају понуде чија међусобна разлика у ценама није већа од 3%, предност се даје домаћим произвођачима или домаћим производима према напред наведеним критеријумима.

Неретко се дешава да, према досадашњим искуствима у спроведеним јавним набавкама, економски најповољнији потенцијални добављачи одустану од дате понуде, па се избор добављача своди на следећег најповољнијег по конкурсној документацији, што гледано са тржишног аспекта не представља прави избор.

Недовољан обим обртних финансијских средстава за реализацију јавних набавки, неопходност реализације хитних набавки, дуг период спровођења јавних набавки у отвореном или неком другом од облика спровођења поступка набавки, представљају неке од ограничавајућих фактора за обједињавање набавки радова и услуга на годишњем нивоу, те њихове реализације путем наручбеница.

Услед недовољног познавања спровођења поступака јавних набавки неретко се примењује најнижа цена као критеријум избора у овим поступцима, што накнадно може изазвати скривене трошкове услед избора понуђача који је територијално удаљен од наручиоца, лошег квалитета производа или пружене услуге, немогућности сервисирања на локалном тржишту, неблаговремене испоруке која може допринети губитку поверења наручиоца услуга и другим бројним потешкоћама опстанка на циљном подручју пружања услуга.

У поступцима спровођења јавних набавки мале вредности, неретко се дешава да исте услед обиља документације које је потребно предати ради доказивања испуњености услова за учешће у истим, у непримерно кратком року за прибављање исте, да се ови поступци понављају те се јављају могућности корупције и намештања самих поступака набавки јер се након неуспелих набавки прелази на преговарачки поступак без или са објављивањем јавног позива.³⁰

³⁰ Извод из регистра надлежног органа; оснивачки акт понуђача; потврда надлежног органа којом доказује да му није изречена мера забране обављања делатности; потврде надлежног пореског органа или потврде надлежног органа да се понуђач налази у поступку приватизације; важеће дозволе за обављање одговарајуће делатности, издате од стране надлежног органа. Испуњеност наведених услова понуђач доказује достављањем следећих доказа уз понуду: биланса стања са мишљењем овлашћеног ревизора или извода из тог биланса стања, односно исказа о понуђачевим укупним приходима од продаје и приходима од производа, радова или услуга, на које се уговор о јавној набавци односи – најдуже за претходне три обрачунске године, као и мишљење или исказе банака или других специјализованих институција, односно доказе који су наведени у јавном позиву и у конкурсној документацији; доказе који доказују финансијски и пословни капацитет понуђач треба да приложи; један или више доказа примерених предмету уговора, количини и намени, као што је: списак најважнијих испоручених добара, изведених радова или пружених услуга за период од претходних пет година за радове, односно три године за добра и услуге, са износима, датумима и листама купаца односно наручилаца. Ако су купци, односно наручиоци, субјекти који се у смислу овог закона сматрају наручиоцем, доказ мора бити у облику потврде, коју је издао или потписао надлежни орган, а ако су купци, односно наручиоци остала правна лица, односно предузетници, потврду издаје или потписује тај купац, односно тај наручилац; опис понуђачеве техничке опремљености и апаратуре, мера за обезбеђивање квалитета и капацитета за истраживање и развој; изјава о кључном техничком особљу и другим експертима који раде за понуђача, који ће бити од-

У појединим случајевима сам ЗЈН није предвидео могућност спровођења поступка набавке након неуспелог спровођења преговарачког поступка без или са објављивањем јавног позива, што може имати негативне економске ефекте на систем одбране, услед немогућности реализације набавки неопходних радова и услуга.

Процедура набавке услуга са тржишта примењује се за све набавке чија номинална вредност на годишњем нивоу прелази 400.000 динара. Зависно од висине новчаног износа, набавке се могу реализовати као: набавке у скраћеном поступку (наруџбеницом), јавне набавке мале вредности и јавне набавке велике вредности. Набавке чија вредност номинално износи до 400.000 динара спроводи се наруџбеницом. Набавке чија номинална вредност износи од 400.000 динара до три милиона динара реализују се као јавне набавке мале вредности. Јавне набавке чија је номинална новчана вредност преко три милиона динара, спроводе се као конкурентни дијалог, конкурс за дизајн или у отвореном, рестриктивном, квалификационом или преговарачком поступку.

Предности централизоване набавке ПП који данас, према интерним подацима Дирекције за набавку и продају Управе за снабдевање Сектора за материјалне ресурсе МО, чине и преко 90% свих набавки, састоје се у: куповини производа од привредних субјеката који испуњавају захтеве Закона о безбедности хране, добре произвођачке праксе, добре хигијенске праксе и анализе ризика и критичних контролних тачака; контроли производње коју обављају војни органи контроле квалитета и уједначености добијених производа према захтеваним стандардима.

С друге стране, 10% набавки чине децентрализоване набавке, чије су карактеристике: са економског и организационог аспекта овај вид набавке је за одређене ПП прихватљивији; реч је о производима мањег епидемиолошког значаја (воће, поврће, хлеб, свеже млеко и други); захтева се квалитативни пријем и дефинисање процедуре пријема; одабир добављача који има најбоље санитарно-хигијенске услове производње, прераде и складиштења производа; одабир најквалитетнијих производа. Органолептичком контролом одговорна лица утврђују стање ускладиштених ПП, као и њихово стање непосредно при издавању на употребу. Повременим слањем узорака на лабораторијске анализе утврђује се стање њихове микробиолошке исправности, те одсутности биолошких физичких и хемијских агенса.

Калкулација ЦК д/о хране пружаоца услуге исхране са којима је ВС у претходном периоду закључила ове услуге – д.о.о. „Одржавање и услуге” – Нови Сад и д.о.о. „Наша кућа” – Иришки венац приказане су у *табелама 3 и 4*.³¹

говорни за извршење уговора, као и о лицима одговорним за контролу квалитета; узорак, опис или фотографија производа и описа радова или услуга које ће понуђач извести односно пружити. У случају сумње, наручилац може да захтева доказ о аутентичности узорака, описа или фотографија; декларација о усаглашености, сертификат, акредитација и други резултати оцењивања усаглашености према стандардима и сродним документима за оцењивање усаглашености или било које друго одговарајуће средство којим понуђач доказује усаглашеност понуде са техничком спецификацијом или стандардима траженим у конкурсној документацији.

³¹ Према подацима добијеним од ОЛО 19. логб/1. бр КоВ, 2012. година.

Табела 3 – Калкулација ЦК д/о хране д.о.о. „Одржавање и услуге” – Нови Сад

Ред. бр.	Елементи ЦК	Новчани износ (дин.)	Процентуални износ у укупној ЦК (у %)
1.	ПП	504	60,00
2.	Вода	4,0	0,48
3.	Електрична енергија	7,0	0,82
4.	Грејање	8,5	1,01
5.	Амортизација и одржавање објеката и опреме	43,5	5,19
6.	Трошкови допремања (гориво и остали трошкови)	90,0	10,72
7.	Трошкови радне снаге	117,0	13,92
8.	Остали зависни трошкови		
9.	Профит	66,0	7,86
	УКУПНО	840,0	100,00

(Извор: интерни подаци добијени од ОЛо 19. логб/1. бр КоВ, 2012. година)

Табела 4 – Калкулација ЦК д/о хране д.о.о. „Наша кућа” – Иришки венац

Ред. бр.	Елементи ЦК	Новчани износ (дин.)	Процентуални износ у укупној ЦК (у %)
1.	ПП	540,0	61,80
2.	Вода	9,3	1,06
3.	Електрична енергија	84,0	9,62
4.	Грејање	22,0	2,51
5.	Амортизација и одржавање објеката и опреме	42,2	4,82
6.	Трошкови допремања (гориво и остали трошкови)	62,0	7,10
7.	Трошкови радне снаге	39,5	4,51
8.	Остали зависни трошкови		
9.	Профит	75,0	8,58
	УКУПНО	874,0	100,00

(Извор: интерни подаци добијени од ОЛо 19. логб/1. бр КоВ, 2012. година)

У Табели 5 приказана је калкулација ЦК д/о хране у СЦ Ниш.³²

³² Према подацима добијеним од УОЛ.

Табела 5 – Калкулација ЦК д/о хране у СЦ Ниш

Ред. бр.	Елементи ЦК	Новчани износ (дин.)	Процентуални износ у укупној ЦК (у %)
1.	ПП по плану утрошка ³³	251,50	60,60
2.	Вода	22,00	5,30
3.	Електрична енергија	28,20	6,80
4.	Грејање	15,20	3,65
5.	Амортизација и одржавање објеката и опреме	38,40	9,25
6.	Трошкови радне снаге	13,00	3,15
7.	Остали зависни трошкови	26,70	6,45
8.	Профит	20,00	4,80
	УКУПНО	415,00	100,00

(Извор: интерни подаци добијени од комерцијалне службе у СЦ Ниш³⁴)

Наведена калкулација ЦК д/о хране у СЦ Ниш представља цену која омогућава позитивно пословање и остваривање профита у раду овог привредног субјекта. Добијена је као просечна цена сагледавањем десет д/о хране, који се деле у овом СЦ и који се циклично понављају. Током израде калкулација цена, СЦ Ниш обавезно сагледава кретање цене код конкурентских привредних субјеката. Олакшавајућа околност за пословање овог лидера у области припреме и дистрибуције хране на регионалном нивоу представља чињеница да Министарство просвете Републике Србије дотира 76% трошкова које имају у припреми реализованих оброка, док 24% трошкова плаћају студенти. Како би број припремљених оброка био што приближнији броју подељених, то се број оброка који ће се дневно припремати одређује на основу искуства, али се често припремају и тзв. брза јела (смрзнута) у случају да се појави већи број студената на исхрани у односу на број припремљених јела.

Не сме се изоставити ни чињеница да приликом израчунавања ЦК оброка хране у цивилству, у складу са *Законом о порезу на додату вредност* (ПДВ),³⁵ на постојећу цену треба додати и ПДВ, што додатно оптерећује и повећава постојећу калкулацију, уколико се храна припрема за лица која не припадају категорији студената. Уколико се храна припрема за студенте, онда се на постојећу калкулацију не додаје вредност ПДВ-а.

Предности које је СЦ Ниш остварио увођењем система безбедности хране одnose се на: побољшање квалитета услуга; повећање броја лица за које се припрема и дистрибуира храна услед повећаног интересовања од стране купаца након увођења овог система НАССР; успостављање стабилног система добављача; заокружен процес производње (нема празних ходова); индивидуализовану одговорност сваког лица (нема више колективне одговорности, уведене су процесне активности). Промене које су морали извести ради увођења система безбедности хране

³³ (2009): Норматив готових јела и посластичарских производа, Установа за стандард студената, СЦ Ниш.

³⁴ Исказани износи у табели обрачунати су на основу просечних набавних цена у 2012. години.

³⁵ Службени гласник РС бр. 84/04, 86/04, 61/05 и 61/07.

односе се на: увођење вентилационог система; реконструкцију расхладних комора и постављање читача температуре на спољњем зиду; постављање самоливих индустријских подова; постављање видео надзора; постављање заштитних система за плинске уређаје.

Правилном сагледавању транспортних трошкова мора се посветити пажња, готово када је реч о склапању уговора са добављачима. Уколико би се припрема хране, ради примене принципа економичности у производњи, реализовала на једном месту, а њена дистрибуција вршила ка већем броју дислоцираних просторија и сала за обедовање, које су територијално разуђене, то би додатно оптеретило постојећу калкулацију цене д/о хране.

Из сличних разлога у 2011. години предузеће „Визард“ д.о.о. Београд је обједињавало транспорт пилећег меса и производа од пилећег меса са млечним производима за потребе ВС, како би смањило транспортне трошкове, услед испоруке веома малих количина ових производа на већем броју локација које су територијално разуђене. Проблем транспортних трошкова је у мањем обиму заступљен код ВУ, јер се оне не морају придржавати ЗЈН, када реализују набавку производа који представљају предмет даље продаје или прераде ради продаје.³⁶ Тиме се ВУ даје могућност да се приликом избора добављача од којих ће набављати непрерађене ПП руководе набавком из ближих извора. Избором већег броја добављача, који су територијално ближи месту крајње испоруке производа, трошкови транспорта се у знатној мери снижавају. Самим тим снизио би се удео транспортних трошкова у калкулацији цене д/о хране, односно постали би занемарљиви по јединици мере.

Неретко ће се, услед специфичности рада у ВС и задатака које она извршава, јавити потреба за хитним набавкама хране услед ванредних задатака, па треба предвидети могућност увећања дневне набавке obroка хране при закључењу уговора са добављачем.

Бенчмаркинг анализа субјеката производње хране

Примена бенчмаркинг методе³⁷ доприноси повећању конкурентске способности предузећа. Бенчмаркинг представља континуирани процес учења и промене понашања ради повећања конкурентске способности. Упоређивањем услуге коју пружамо са другим конкурентским предузећима стиче се могућност повећања успешности и ефикасности сопственог пословања.

Применом бенчмаркинга у пословању могу се изнаћи предности у сопственом пословању: унапређење квалитета производа и услуга, унапређење пословних процеса, снижавање трошкова пословања, повећање задовољства купаца, отварање нових пословних могућности, усмеравање на постизање максимума у послова-

³⁶ (2012): Закон о јавним набавкама, СГ РС 124/2012.

³⁷ Процес бенчмаркинга чини: дефинисање проблема и прикупљање података, анализу прикупљених података, одлука о најбољем решењу, примена решења. Бенчмаркинг представља једну од могућих техника управљања трошковима предузећа. Ђуричић З., Јовановић Ксенија и Ђуричић Р. (2010): Бенчмаркинг као инструмент савременог менаџмента Међународна научна конференција Крушевац, стр. 137–142.

њу, постизање конкурентске предности, повећање креативности унутар организације, повећање профита.³⁸

Упоредивањем сопствене организације са другим конкурентским организацијама може се изнаћи најбоља пословна пракса, чиме се осигурава дугорочна конкурентска предност. За потребе истраживања у овом раду примењен је екстерни конкурентски бенчмаркинг.³⁹

Применом бенчмаркинга можемо закључити да је потребно снизити трошкове, јер нових изума готово да и нема. Снижењем трошкова и повећањем квалитета услуга остварујемо профит много лакше него уколико идемо у стратегију стварања новог производа. Постојећу производњу производа потребно је прилагодити захтевима купаца, уз тежњу за сталним повећањем нивоа њиховог задовољства. Потребно је вршити стална мерења, праћење и анализу, уз поређење са конкуренцијом, како она не би била испред нас.

Коришћењем бенчмаркинга потребно је изнаћи елементе који улазе у калкулацију цена, а које је могуће снизити како би се смањили трошкови производње, дистрибуције и издаци радника, а повећала продуктивност производње. Тиме се кроз побољшање квалитета услуга и снижење трошкова може стећи конкурентска предност на тржишту.

Код пет анализираних привредних субјеката – пружаоца услуге производње и дистрибуције хране, посматрано по елементима који улазе у калкулацију цена, проценат трошкова кретао се на следећи начин:

1. Трошкови ПП – креће се у распону од 42,84% до 78,5%.

При томе најнижи износ трошкова имао је ВР, а највиши износ – ВУ „Дедиње”. Војна установа „Дедиње” реализује набавке ПП без примене ЗЈН, те су цене по којима реализује набавке примарних ПП знатно више у односу на остале конкуренте.

Износ трошкова ПП који је приказао СЦ Ниш, а који износи око 61% укупне цене услуге припремања и дистрибуције хране, може се сматрати најприближнијим реалним тржишним условима, с обзиром на то да овај привредни субјекат реализује снабдевање ПП применом ЗЈН, где доминантно учешће остварују централизоване набавке, а у мањој мери децентрализоване. Тиме се код овог субјеката привреде остварују позитивни ефекти економије обима, јер је реч о великим набавкама које омогућују постизање повољнијих набавних цена.

2. Утрошак енергената – воде, електричне енергије и грејања креће се у распону од 2,3% до 15,75%.

Најнижи износ трошкова енергената у калкулацији цене д/о хране приказао је привредни субјект д.о.о. „Одржавање и услуге” – Нови Сад, а највиши износ – СЦ Ниш. Основни разлог ниског удела утрошка енергената у укупној калкулацији ЦК д/о хране је у коришћењу течног нафтног гаса као основног извора енергије, али и у малом броју obroка хране која се дневно припрема.

³⁸ Ибид, стр. 137-142.

³⁹ Екстерни конкурентски бенчмаркинг обухвата упоређивање организације са њеним директним и најјачим конкурентима или организацијама на другим тржиштима које се баве истом делатношћу.

Ибид, стр. 137-142.

С обзиром на то да СЦ Ниш поседује мерне инструменте за учитавање енергетике, може се са сигурношћу рећи да је процентуални удео њиховог утрошка најприближнији објективној калкулацији ЦК д/о хране. При томе се не сме изгубити из вида да се цене енергетике разликују од једног до другог насељеног места,⁴⁰ као и врста енергетике који се користе у пружању услуге.

Посматрано по врстама енергетике, утрошак воде креће се у распону од 0,08% до 5,3%. Притом је ВУ „Дедиње“ приказало најнижи утрошак, а СЦ Ниш највиши утрошак воде. Основни разлог приказаног распона код ова два субјекта привреде је у непостојању мерних инструмената за прецизно читавање њиховог утрошка код првог и постојање мерног инструмента код другог субјекта. Код два привредна субјекта, који су упутили понуду за реализацијом кетеринг услуге за мали број припадника ВС на издвојеним објектима, процентуални удео утрошка воде износио је 0,5% и 1%, што се може преписати ниском утрошку овог енергента, а тиме и нижој цени по јединици мере.

Утрошак електричне енергије код пет анализираних привредних субјекта кретао се у распону од 0,8% до 7,1% укупне ЦК д/о хране. СЦ Ниш и ВР приказали су утрошак од 6,8%, односно 7,1%, па се ови подаци могу сматрати најобјективнијим, с обзиром на број д/о хране који припремају. Утрошак електричне енергије код ВУ „Дедиње“ резултат је паушалног одређивања на основу склопљених уговора са носиоцима логистичке подршке.

Процентуални удео учешћа грејања у ЦК д/о хране креће се од 1% код д.о.о. „Одржавање и услуге“ – Нови Сад до готово 3,8% код ВР. Наведени распон резултат је грејне површине објекта у којима се реализује припрема хране, цене грејања по јединици мерне површине по посматраним насељеним местима и настојања освајања што већег тржишног удела.⁴²

3. Амортизација објекта и опреме креће се у распону од 0,2% код ВУ „Дедиње“ до 9,2% код СЦ Ниш.

Висок проценат амортизације код СЦ Ниш условљен је набавком производне технике новијег датума, са краћим веком употребе и већим процентом годишњег отписа средстава ради бржег занављања и праћења савремених технологија у области производње и дистрибуције хране. Супротно томе, код ВУ „Дедиње“ период занављања технике је знатно дужи, а она је старије производње, са вишим процентом утрошка електричне енергије и чешћим кваровима. Амортизација објекта и опреме код осталих анализираних субјекта креће се у распону од 3% до 5% укупне ЦК д/о хране.

4. Трошкове дистрибуције хране приказала су два анализирани субјекта и то д.о.о. „Одржавање и услуге“ – Нови Сад и д.о.о. „Наша кућа“ – Иришки венац.

Два наведена субјекта анализе, која се баве тржишним пословањем, пријавила су се за реализацију кетеринг услуге на територији општине Нови Сад за 48 припадника ВС лоцираних на седам издвојених објекта.

⁴⁰ Цена м³ воде за привредне субјекте на дан 2. 8.2012. године износи по градовима: Нови Сад – 190 дин., Београд – 100 дин., Краљево – 79 дин., Крушевац – 86 дин., Ниш – 70 дин. Цена електричне енергије је јединствена на територији РС, али се разликује зависно од обима утрошених kWh и висине напона.

⁴¹ Као изворе снабдевања топлотном енергијом анализирани привредни субјекти користили су електричну енергију и ТНГ, а у појединим ситуацијама и огрев, што је утицало на разлику у износу њиховог укупног новчаног утрошка.

⁴² Цена грејања по м² по градовима на дан 02.08.2012. године износи: Нови Сад – 66,4 дин., Београд – 77,5 дин., Краљево – 56,1 дин., Крушевац – 63,2 дин., Ниш – 62,7 дин.

Код првог поменутог субјекта ови трошкови чинили су 10% укупне ЦК д/о хране, а код другог 7%. Преостала три субјекта анализе нису приказала трошкове дистрибуције хране као саставни део ЦК д/о хране. Зависно од конкретног случаја и удаљености од места припреме до места крајње поделе, као и броја локација на којима је потребно дотурити храну, ови трошкови могу чинити, према процени аутора рада, око 10% укупне ЦК д/о хране.

5. Трошкови радне снаге – крећу се у распону од 3,1% код СЦ Ниш до готово 26,12% код ВР.

Зависно од броја д/о хране који се припрема у СЦ Ниш увећава се плата особља које ради на производњи хране максимално до 30% у форми подстицаја. Овакав начин награђивања представља додатни стимуланс радницима који се налазе непосредно у производњи за пружање квалитетније услуге уз постизање задовољства крајњег потрошача, чиме се достиже примарна конкурентска позиција на тржишту. Приближно исто учешће ових трошкова (4,1%) у структури ЦК д/о хране остварује и д.о.о. „Наша кућа” – Иришки венац, док код ВУ „Дедиње” и д.о.о. „Одржавање и услуге” – Нови Сад оно чини око 11% поменутог калкулације. Наведене трошкове радне снаге ВР остварује услед превеликог броја запослених који премашује стварне потребе.

6. Остале зависне трошкове приказала су два анализирана привредна субјекта – ВР и ВУ „Дедиње”.

Овим трошковима обухваћен је утрошак потрошног материјала (папирни убруси, хемијска средства за чишћење и одржавање хигијене, услуге изношења смећа и сл.). Наведени трошкови чине 12,7% код првог, односно 2,3% укупне ЦК д/о хране код другог наведеног субјекта анализе. Остали анализирани привредни субјекти нису приказали ове трошкове као посебну ставку у калкулацији цене д/о хране.

7. Профит представља последњу ставку у калкулацији ЦК д/о хране. Његов износ креће се од 4,8% код СЦ Ниш до 8,6% код д.о.о. „Одржавање и услуге” – Нови Сад.

У оквиру своје калкулације ЦК д/о хране ВР и ВУ „Дедиње” нису приказали овај елемент. Износ који је приказао СЦ Ниш може се преписати остварењу економије обима услед искоришћености капацитета, те се на бази нижег износа урачунатог профита, а већег броја obroка жели остварити веће тржишно учешће.

С друге стране, мали привредни субјекти, као што су преостала два субјекта у својој калкулацији обрачунавају веће учешће профита, јер су тржишно неконкурентни, а с обзиром на мали број obroка хране који припремају за потребе дистрибуције на већем броју локација и незаинтересованост других тржишних конкурената могу урачунати већи износ профита без бојазни да ће изгубити посао пружања кетеринг услуга.

Од свих испитаних привредних субјеката, ниједан није приказао све елементе потребне за израду пуне ЦК д/о хране. Уколико се занемари износ осталих зависних трошкова, којима је доминантно обухваћен потрошни материјал, 40% испитаних је приказало целокупну структуру ЦК. Међутим, наведени проценат односи се на субјекте који припадају категорији малих предузећа и који имају занемарљиво ниско учешће на тржишту.

Код чак 60% испитаника учешће трошкова набавке ПП креће се око 60% у укупној структури трошкова, од чега 66% испитаника чине мала, а 33% велика предузећа.

Код 40% испитаника, који се могу сврстати у категорију великих предузећа, проблематичан је начин одређивања учешћа енергената у структури приказане калкулације, с обзиром на то да не поседују мерне инструменте у саставу објеката у којима се реализује припрема хране, те се њихова вредност паушално утврђује. Код 60% испитаника амортизација је учествовала са око 5% у ЦК д/о хране.

Трошкови допремања приказани су код 60% испитаника, од чега су 66% из категорије малих предузећа. Трошкове радне снаге приказали су сви испитаници. Од наведених испитаника који су приказали ове трошкове 20% их је укључило у процентуалном износу од око 12%, 20% у процентуалном износу од око 26%, а 60% у износу од око 4% вредности укупне ЦК д/о хране. Од укупног броја испитаника 60% је приказало учешће профита у својој калкулацији, од чега се један испитаник може сврстати у категорију великих, а два у категорију малих предузећа.

Може се сматрати похвалним што готово сви испитаници идентификују компаније за компарирање, настојећи да притом нађу „своје сунце под небом”, али је негативно што свега 20% испитаника ствара нове идеје, праћењем савремених трендова, захтеве времена и потребе праксе. Приватна предузећа, каквих је 40% испитаника у овом истраживању, у жељи да опстану на тржишту, настоје да преузму послове за које нису заинтересовани велики привредни субјекти. Ради се о предузећима која желе да реализују брзу испоруку својих производа, пословну сарадњу са великим предузећима ради стицања позитивних референци, али притом још увек раде са технолошки застарелом опремом.

Законска обавеза увођења система безбедности хране, која неминовно утиче на повећање трошкова пословања у почетном периоду сертификације и код ових правних лица, утицаће на смањење њиховог броја у тржишној утакмици субјеката у терцијарном сектору индустрије.

Бенчмаркинг анализа СЦ Ниш и ВР са финансијског аспекта

На основу изнетих података, као и сагледавањем броја д/о хране који се припремају, може се установити да је СЦ Ниш дао најреалнију калкулацију ЦК производње хране, уз приказивање готово свих елемената калкулације, потребних за израду пуне ЦК, изузев трошкова дистрибуције хране, који би могли увећати приказану структуру трошкова за 10%. Уколико систем одбране препознаје потребу задржавања ВР, потребно је, попут војних ресторана у САД, увести њихову профитну оријентисаност и омогућити му слободно учешће на тржишној утакмици. Тиме би се уједно допринело смањењу опортунитетних и неповратних трошкова, које ВР има услед неуспелости производних капацитета којима располаже. Имајући у виду разлику у величини обима производње анализираних привредних субјеката, може се рећи да се компетентност упоређивања може сагледати код СЦ Ниш и ВР.⁴³

⁴³ „Величина обима производње негативно делује на упоредивост два предузећа због утицаја фиксних трошкова на цену капитала. Фиксни трошкови, наиме, опадају по јединици производа сразмерно повећању обима производње, што утиче на укупне трошкове који, такође, опадају по јединици производа, при

Евидентно је да СЦ Ниш представља тржишног лидера у области пружања услуге производње и дистрибуције хране, па ова организација може послужити за упоређивање са сопственом организацијом ради изналагања најбоље пословне праксе чиме ће се осигурати дугорочна конкурентска предност. Упоређивањем са тржишним лидером какав је СЦ Ниш у области кетеринг услуге исхране потребно је повећати ефикасност пословања уз успостављање ефикасније организационе структуре.

Искуства појединих институција из састава система одбране управо су потврда ових тврдњи. Наиме, Војномедицинска академија (ВМА) у претходним је годинама, уводећи систем безбедности хране ISO 22000:2009, морала извршити промену своје организационе структуре у оквиру интендантске чете, како би успешно задовољила захтеве сертификације и производње здравствено безбедне хране за потребе крајњих потрошача – болесника и стално запосленог особља на ВМА.

Осим што се применом бенчмаркинга омогућава компарирање са тржишним лидером, потребно је изградити поверење у сопственом пословном окружењу.

Искоришћеност капацитета свих ВР у ВС креће се у износу од од 3,3% у гарнизону Шабац до 62,5% на аеродрому Батајница у гарнизону Београд, што даје могућност снижења трошкова у будућем периоду уколико би се повећао број obroка хране који се припрема. Уколико упоредимо исти показатељ са подацима СЦ Ниш, можемо видети да је он заступљен са око 50%. С обзиром на то да се у ВР ВС припрема око 4.000 д/о хране и да они немају профитну оријентацију, не можемо говорити о оствареним приходима. Износ просечно остварених расхода према приказаној калкулацији износи 834,25 динара по obroку, односно дневно 3,33 милиона динара. Исти показатељи за СЦ Ниш износе 415 динара по obroку, односно дневно 1,24 милиона динара (приход), односно 395 динара по obroку, односно дневно 1,18 милиона динара (расход), што по д/о ствара профит од 20 динара, односно на дневном нивоу укупно од 60.000 динара.⁴⁴

Уколико упоредимо појединачно сваки од елемената који чине саставни део структуре трошкова исхране између ова два конкурента, може се установити следеће:

- Утрошак новчаних средстава за потребе набавке ПП је по једном obroку нижи за 105,87 динара у СЦ Ниш, те су издаци у СЦ Ниш у односу на ВР на дневном нивоу нижи за 317.610 динара.

- Утрошак новчаних средстава за потребе исплате утрошених енергената је по једном obroку нижи за 28,48 динара у СЦ Ниш, те су издаци у СЦ Ниш у односу на ВР на дневном нивоу нижи по овом основу за 85.440 динара.

- Износ новчаних средстава који се отписује на има амортизације објеката и опреме је по једном obroку нижи је за 20,66 динара у СЦ Ниш, те су издаци у СЦ Ниш у односу на ВР на дневном нивоу нижи по овом основу за 61.980 динара.

повећању обима производње. Варијабилни трошкови, пак, остају непромењени (по јединици производа), пошто расту сразмерно обиму производње. Због ове законитости, ЦК код различитих обима производње, биће различита, а то значи да ће два предузећа, иако имају исту структуру производње, имати различити финансијски резултат.”

Пејановић Р. (2009): Економска анализа као метод истраживања у агроекономској науци и струци, часопис Агроэкономика, Пољопривредни факултет, Нови Сад, стр. 14.

⁴⁴ Упоређивани су подаци за припрему 4.000 д/о хране.

- Утрошак новчаних средстава намењен за исплату осталих зависних трошкова је по једном оброку нижи за 79,32 динара у СЦ Ниш, те су издаци у СЦ Ниш у односу на ВР на дневном нивоу нижи за 237.960 динара.

- Утрошак новчаних средстава намењен за исплату трошкова радне снаге по једном оброку је нижи за 204,92 динара у СЦ Ниш, те су издаци у СЦ Ниш у односу на ВР на дневном нивоу нижи за 614.760 динара.

На основу изнетих података може се установити да **ВР на дневном нивоу има за 1.317.750 динара виши трошак у односу на СЦ Ниш.**

Приказана финансијска мерила, која припадају категорији традиционалних мерила предузећа, базирана су на рачуноводственим информацијама. Њима се прописују следећи недостаци: недостатак релевантности,⁴⁵ нереално алоцирање трошкова на носиоце трошкова,⁴⁶ нефлексибилност и сл.⁴⁷ Савремена мерила, поред финансијских, обухватају и нефинансијска мерила, попут квалитативних (задовољство корисника пруженом услугом).

Анализом наведених издатака може се уочити могућност смањења трошкова у ВР, уколико се предузму одговарајуће промене организационе структуре, веће упошљавање инсталираних техничких капацитета, брже занављање технике за производњу хране кроз обрачунавање вишег степена амортизације, сертификавање ВР у складу са захтевима *Закона о безбедности хране*, инсталирање алтернативних извора енергије (електрична енергија, фото ћелије и сл.). Нормативна регулатива која регулише рад ВР дограђивана је 2008. године, али је, у складу са потребом профитне и тржишне оријентисаности ВР ради њиховог опстанка у систему одбране, потребно да се додатно догради. Према мишљењу аутора, докле год се системски не реши оваква оријентација ВР пословаће са губицима, превеликим бројем запослених радника у односу на реалне потребе, степен амортизације објеката и опреме неће се реално процењивати, а последично томе интендантске техничке покретне ствари за производњу хране ће се веома ретко занављати.

Инфраструктура којом располажу ВР представљена је великим објектима чије површине превазилазе потребе у дневном броју obroka хране који се припремају. Техника у објектима је застарела, често се квари, па њено одржавање додатно увећава трошковну компоненту производње хране. Процена услова радне средине не врши се у складу са законском регулативом, те не можемо говорити о адекватним условима у којима се реализује производња хране у ВР.⁴⁸ Последично томе, повећава се одсутност са радних места услед настанка професионалних обољења или повређивања радника.

⁴⁵ Не може се доћи до свих потребних информација попут степена коришћења капацитета, рандману материјала, квалитету услуге и сл.

Надица Фигар (2003): Трошкови предузећа, СБЕН Ниш, стр. 80 – 81.

⁴⁶ По традиционалним мерилима перформанси предузећа алокација општих трошкова вршила се на носиоце посредством утрошка радне снаге, што је било оправдано док су трошкови радне снаге имали доминантно учешће у ЦК услуге. Данас ови трошкови чине испод 10% ЦК, па се цене услуга формиране посредством трошкова рада као кључа распоређивања општих трошкова нереалне. Ибид, стр. 80–81.

⁴⁷ Рачуноводствени систем заснован је на застарелим информацијама (шестомесечни извештаји), који не садрже информације о тзв. невидљивој имовини предузећа. Ибид, стр. 80–81.

⁴⁸ Процена услова радне средине у складу са Правилником о поступку прегледа и испитивања опреме за рад и испитивања услова радне околине (СГ РС 94/2006) врши се на трогодишњем нивоу.

Формирањем доброг радног колектива, што представља континуирани процес, кроз повећање броја радника који су запослени на одређено време, а смањење броја стално запослених радника, као и запошљавањем лица са скраћеним радним временом, стварају се додатне могућности за снижавањем трошкова радне снаге у ВР. Стручним усавршавањем запослених, у форми додатног оспособљавања за послове куvara, месара и сл., ниво вештина и знања стручно-специјалистичког особља ВР подиже се на виши ново, па се са истим бројем запослених може произвести и поделити већи број д/о хране.

Уколико априори можемо сматрати да је услуга производње и дистрибуције хране за припаднике ВС основна делатност постојања ВР, потребно је, ради повећања квалитета економије истих, додатно упослити постојеће а неискоришћене капацитете, те обезбедити пружање ове услуге и заинтересованим тржишним субјектима у форми споредне делатности. Израдом економске рачунице потребно је у будућем раду ВР утврдити, у постојећем ланцу вредности, које активности треба задржати у оквиру примарних, а које реализовати применом outsourcing-а. Проширењем броја делатности постиже се оптимални портфолио послова, што је економски најоправданије, јер послови у том случају нису ни претерано диверсификовани, нити сувише фокусирани.⁴⁹

Једна од могућности, које могу довести до снижења укупних трошкова ВР, јесте уступање услуге производње и дистрибуције хране за потребе припадника ВС одговорним правним субјектима попут СЦ Ниш, који поседују захтеване међународне и домаће стандарде безбедности хране, изнајмљивањем производних објеката који су опремљени потребним средствима за рад, уз компензацију, у виду припреме одређеног броја д/о хране и фактурисање трошкова енергената. Тиме би се смањио износ потребних улагања за увођење НАССР, снизили трошкови енергената и повећала безбедност исхране припадника ВС.

Потребно је искористити компаративне предности којима ВР располажу. То су: велики капацитет средстава за рад, велики обим производње, компетентност запосленог ССО, атрактивне локације (велики број ВР налази се у центру града), нижи трошкови и издаци услед реализације набавки у већим партијама и сл. Све наведене врсте економије обима довешће до снижавања трошкова набавке, производње и продаје.

Евидентан је и недостатак промотивних активности код ВР, за разлику од СЦ Ниш који има своју интернет презентацију. Уколико се жели обезбедити позитивно пословање ВР, потребно је отворити могућност изласка ВР на домаће тржиште уз агресивну промотивну кампању, чиме ће ВР постати препознатљиви на локалним тржиштима у чијем су територијалном саставу.

⁴⁹ Ланац вредности представља скуп међусобно повезаних активности, које индиректно или директно стварају вредност за купца. Примарне активности су: улазна логистика (пријем, складиштење и издавање ресурса у производњи), производња, излазна логистика (достављање производа купцима), маркетинг и продаја и сервисирање производа.

Outsourcing представља поверавање пословних активности другим предузећима да их они набаве користећи своје ресурсе, а за рачун предузећа које их поверава. Тиме предузеће које поверава постиже: смањење трошкова пословања, побољшања у технологији, мањи ризик за економско застаривање средстава за рад, бољу тржишну позицију и већи принос на уложени капитал.

Надица Фигар (2003): Трошкови предузећа, СБЕН Ниш, стр. 31–33.

С друге стране, може се закључити да мале фирме, попут наведених, преузимају послове кетеринга хране у оним деловима тржишта за које нису заинтересовани велики привредни субјекти, због разуђености локација на којима се дистрибуира храна, као и малог броја потенцијалних корисника услуга.

Примена економских критеријума у одлучивању менаџмента опште логистике присутна је у све већој мери, о чему сведочи и препуштање послова производње и дистрибуције хране цивилним угоститељским предузетницима, уз задржавање обавезе санитарног надзора и редовне контроле технолошког процеса припремања, превоза и поделе хране.

Закључак

Применом метода бенчмаркинг анализе упоређено је пословање ВР са четири микроекономска субјеката произвођача и дистрибутера хране (ВУ „Дедиње”, д.о.о. „Одржавање и услуге” – Нови Сад, д.о.о. „Наша кућа” – Иришки венац и СЦ Ниш) ради побољшања економије исхране у ВС.

Набавка услуга у ВС врши се у складу са одредбама ЗЈН, Правилника о материјалном пословању у МО и ВС и Одлуке о овлашћењима за располагање и замену покретних ствари и набавку радова и услуга у МО и ВС.

Код пет анализираних привредних субјеката – пружаоца услуге производње и дистрибуције хране, посматрано по елементима који улазе у калкулацију цена, проценат трошкова кретао се по следећем: *трошкови ПП* – од 42,84% до 78,5%; *утрошак енергената – воде, електричне енергије и грејања* – од 2,3% до 15,75%; *амортизација објекат и опреме* – од 0,2% код ВУ „Дедиње” до 9,2% код СЦ Ниш; *трошкове дистрибуције хране* – од 7,0% до 10,00%; *трошкови радне снаге* – од 3,1% код СЦ Ниш до готово 26,12% код ВР; *остале зависне трошкове* приказала су два анализирани привредна субјекта - ВР и ВУ „Дедиње”; *профит* – од 4,8% код СЦ Ниш до 8,6% код д.о.о. „Одржавање и услуге” – Нови Сад.

Најреалнију калкулацију ЦК производње хране СЦ Ниш приказао је, уз готово све елементе калкулације, потребне за израду пуне ЦК, изузев трошкова дистрибуције хране, који би могли увећати приказану структуру трошкова за 10%. СЦ Ниш представља тржишног лидера у области пружања услуге производње и дистрибуције хране, те је искоришћен за упоређивање са сопственом организацијом ради изналажења најбоље пословне праксе, чиме ће се повећати ефикасност пословања уз успостављање ефикасније организационе структуре.

На дневном нивоу ВР има за 1.317.750 динара већи трошак у односу на СЦ Ниш. Наиме, анализирано по структури трошкова они су у СЦ Ниш у односу на ВР нижи: за потребе набавке ПП по оброку за 105,87 динара, тј. на дневном нивоу за 317.610 динара; за потребе исплате утрошених енергената по оброку за 28,48 динара, тј. на дневном нивоу за 85.440 динара; амортизације објеката и опреме по оброку за 20,66 динара, тј. на дневном нивоу за 61.980 динара; за остале зависне трошкове по оброку за 79,32 динара, тј. на дневном нивоу за 237.960 динара; за трошкова радне снаге по оброку за 204,92 динара, тј. на дневном нивоу за 614.760 динара.

Ради унапређења економије исхране у ВС потребно је предузети низ мера попут: додатног упошљавања инсталираних капацитета, делимичног outsourcing-a; изнајмљивања производних објеката; искоришћења компаративне предности којима ВР располажу.

Добијени резултата истраживања могу послужити менаџменту ИнСл као незаменљиво оруђе у процесу пословне економије и доношења одлука за предузимање мера у даљем развоју економије исхране у ВС ради њеног опстанка у систему одбране.

Литература

1. Фигар, Н.: *Трошкови предузећа*, СБЕН Ниш, 2003.
2. Пејановић, Р.: Економска анализа као метод истраживања у агроекономској науци и струци, *Агроэкономика*, Пољопривредни факултет, Нови Сад, 2009., стр. 14.
3. Родић, Ј., Вукелић, Г., и Андрић, М.: *Теорија, политика и анализа биланса*, Пољопривредни факултет, Земун, 2007, стр. 140.
4. Закон о безбедности хране, СГ РС 41/2009.
5. Ђуричић, З., Јовановић, К., и Ђуричић, Р.: Бенџмаркинг као инструмент савременог менаџмента, Међународна научна конференција, Крушевац, 2010., стр. 141.
6. СВЛ 9/2012.
7. Нормативом јела по поруџбини и слободној продаји, Управа за снабдевање, 1997.
8. Норматив за спремање јела у кантинама и бифеима, ВУ „Дедиње“, 1997.
9. План исхране летача, падобранаца и поморских диверзаната у ЈНА, ИнУ, ССНО, 1991.
10. Решење о измени допуне Плана исхране летача, падобранаца и припадника специјалних јединица у ВЈ (привремено), ИнУ, 1998.
11. Упутство за исхране летача, падобранаца и припадника специјалних јединица у ВС у миру, ГШ ВС, ИнУ, 2003.
12. СВЛ 3/09 и СВЛ 2/10.
13. Правилник о материјалном пословању у МО и ВС, СВЛ 9/10.
14. Одлука о овлашћењима за располагање и замену покретних ствари и набавку радова и услуга у МО и ВС, СВЛ 12/11.
15. Петровић Р.: *Анализа система јавних набавки у ВС – донети, ограничења и могућности унапређења праксе*, ВА, Београд, 2007., стр. 26.
16. Закон о јавним набавкама, СГ РС 124/2012.
17. Закон о порезу на додату вредност, СГ РС бр. 84/04, 86/04, 61/05 и 61/07.
18. Правилник о поступку прегледа и испитивања опреме за рад и испитивања услова радне околине, СГ РС 94/2006.

УСПОСТАВЉАЊЕ ОДРЖИВЕ СТАБИЛНОСТИ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА СРБИЈЕ – ОД СМАЊЕЊА ПЛАТА И ПЕНЗИЈА ДО СМАЊЕЊА УТАЈЕ ПДВ-а

Драгана Петровић и Саво Радоњић

Висока пословна школа струковних студија, Чачак

Драгосав Лацковић

Министарство одбране Републике Србије, Управа за кадрове

Крајем октобра 2014. године Скупштина Србије усвојила је ребаланс буџета за 2014. годину, са пратећим законима, којима је предвиђено смањење пензија и плата за све запослене у јавном сектору. Међутим, одржива финансијска стабилност се не може успоставити ако би се примениле само краткорочне мере смањења плата и пензија. У годинама које долазе, буџетски дефицит ће се, сасвим сигурно, увећавати, уколико изостану остале мере штедње, као и мере за повећање буџетских прихода, на бази пораста производње и предузимања радикалних мера за свођење сиве економије у размере које се могу сматрати економски допустивим.

Уколико држава покаже неспремност да на организован, законом заснован начин смањи утаје пореза у готово свим делатностима, излаз за покриће буџетског дефицита ће се, и у будућности, морати тражити у даљем смањењу плата и пензија, без обзира на последице које ове мере носе, по стабилност и безбедност земље.

Уместо настојања да, по сваку цену, задрже приходе који припадају држави а не њима, привредни субјекти морају се усмерити на повећање ефикасности пословања, у условима легалног остваривања производно-прометног процеса. Преласком из сиве у послове легалне економије, они ће вишеструко компензирати новчане износе, дотле присвајане кроз поткрадање државе. Такав образовни циљ има и овај чланак, усредсређен на ПДВ као најзначајнији порески облик, с обзиром на његово доминантно учешће у приходима буџета Р. Србије (од близу 50%). Боља наплата пореза не може се остварити без провођења ригорозних санкција и планске контроле обрачуна и плаћања пореских и других изворних прихода државе, од стране високо моралних, некорумпираних лица, врхунских познавалаца системских решења којима се регулишу пореске обавезе.

Кључне речи: *буџет, плате, пензије, евазија, сива економија, порез на додату вредност, ПДВ, порески дужници*

Увод

Држава има широку и незаменљиву улогу у остваривању својих уставом утврђених функција. Ефикасност државе потврђује се, пре свега, способношћу креирања економског амбијента, конзистентног и довољно подстицајног за динамизирање производње. Упоредна истраживања већег броја земаља показала су да се разлике у степену развијености не могу објаснити искључиво разликама у расположивости природног богатства. Привредни развој у знатној мери зависи од делотворности привредног система који изграђује држава. Економски успешне државе разликују се од економски неуспешних по томе што су прве успеле да изграде економски амбијент довољно подстицајан за инвестициона улагања, као кључне претпоставке пораста производње и успостављања макроекономске стабилности. И не само то. Новчана средства неопходна за финансирање јавних функција економски успешне државе обезбеђују из реалних извора, односно из производње. Недостајућа новчана средства, свака земља, па и наша земља, обезбеђује из дефицитног финансирања буџета, продајом хартија од вредности, путем кредита итд.

Крајем октобра 2014. године Скупштина Србије је, на предлог Владе Србије, полазећи од стања јавних финансија, усвојила ребаланс буџета за 2014. годину. Осим ребаланса, усвојени су и пратећи закони, којима је предвиђено смањење плата за све запослене у јавном сектору, укључујући директне и индиректне кориснике буџетских средстава и јавних предузећа, као и пензија већих од 25.000 динара, почев од 1. новембра 2014. године. Смањења се примењују на веома једноставан начин, са сигурношћу остваривања очекиваних буџетских уштеда, због чега се држава одлучује за увођење, првенствено, ових мера. Смањење буџетског дефицита може се извршити не само смањењем расхода, већ и повећањем прихода. Приликом израде оригиналног буџета, процена је била да ће у 2014. години бити остварен раст бруто домаћег производа (БДП) од 1%. Ребаланс буџета је заснован на процени да ће Србија у тој години имати пад БДП од 1%, пре свега због смањења производње струје и угља, узрокованог поплавама.

Мере смањења плата и пензија орочене су до краја 2017. године, у очекивању да ће се дотле, уз примену осталих мера, успоставити одржива стабилност јавних финансија. Имамо у виду и да се од смањења плата и пензија очекују уштеде у буџету од око 400 милиона евра у наредне три године, или око 133 милиона евра на годишњем нивоу. Међутим, процењује се да због сиве економије држава годишње изгуби око три милијарде евра годишње. С обзиром на то, финансијски опоравак не може се остварити искључиво смањењем плата и пензија. Уколико се не примене и друге мере, одржива фискална стабилност земље се неће успоставити, због чега мере смањења плата и пензија могу постати трајније мере буџетских уштеда. С друге стране, свака даља ерозија плата и пензија у будућности водила би даљем погоршању већ угроженог животног стандарда грађана, са свим последицама по стабилност и безбедност земље. Зато, смањење плата и пензија може имати карактер помоћних, краткорочних мера, примењених ради ургентног решавања буџетске кризе. Значајније од ових јесу мере које треба да доведу до успостављања дугорочне стабилности јавних финансија. У годинама које долазе буџетски дефицит ће се, сасвим сигурно, увећавати, уколико изостане примена:

– осталих мера штедње (кроз смањење броја запослених у јавном сектору, решавање проблема у јавним предузећима и предузећима у реструктурирању) и

– мера за повећање прихода буџета, на бази пораста производње и сузбијања праксе сиве економије. Смањење сиве економије не може се остварити без унапређења фискалног система и организације рада Пореске управе. Боља наплата пореза се не може остварити без провођења ригорозних санкција према свим учесницима сиве економије, без изузетка. Неопходно је поштравање санкција и планска контрола обрачуна и плаћања пореских и других изворних прихода државе. Контрола мора бити вођена као планска и континуирана, а не кампањска активност, реализована од стране високо моралних, некорумпираних лица, врхунских познавалаца системских решења којима се регулишу пореске обавезе. Уколико држава покаже неспремност да на организован, законом заснован начин смањи утаје пореза у готово свим делатностима, излаз за покриће буџетског дефицит ће се, и у будућности, морати тражити у даљем смањењу плата и пензија, без обзира на последице које ове мере собом носе. И обрнуто. Компензацију уштеда на бази смањења плата и пензија држава може остварити повећањем прихода буџета, на бази смањења утаје пореза. Потреба за применом непопуларне мере смањења плата и зарада може се избећи управо са повећањем ефикасности државе у сузбијању сиве економије и, шире посматрано, пореске евазије.

Пореска евазија

Пореска евазија (избегавање пореза) настаје као резултат отпора пореског обвезника према обавези плаћања пореза у било којем виду (ПДВ-а, пореза на доходак грађана, пореза на добит предузећа, пореза на имовину) и других дажбина (царине, акциза и социјалних доприноса). Реализује се применом различитих мера пореског обвезника, предузетних ради умањења или потпуног избегавања пореске обавезе (израз евазија потиче од латинског глагола *evader*, у значењу измаћи, бежати, избећи и сл.). Евазија се разликује од преваљивања пореза, јер код евазије не долази до плаћања пореза. Евазија пореза остварује се на два начина:

1. као *законита евазија* – ако порески обвезник предузима мере и радње да смањи пореску обавезу, не повређујући при томе законске прописе. Спроводи се коришћењем тзв. рупа у закону и променом места боравка (регистровањем предузећа на територији друге земље), места обављања делатности или врсте делатности, када се поштовање пореских норми не доводи у питање. Борба против законите евазије се због тога може водити поправљањем системских решења и мерама унилатералног карактера (закључивањем уговора о избегавању двоструког опорезивања).

2. као *незаконита евазија* – ако обвезник избегава плаћање пореза на начин да не поштује законске прописе. Незаконита пореска евазија може се поделити на два посебна облика:

а) евазију (дефраудацију) пореза. О утаји пореза говоримо ако порески обвезник уопште не пријави или пријави умањену пореску обавезу. Пореска утаја се готово по правилу односи на утају директних пореза, као што су порез на доходак, порез на имовину и разне врсте доприноса;

б) кријумчарење (шверц, контрабанда). Овај облик утаје пореза односи се на избегавање плаћања индиректних пореза: пореза на додату вредност и царина. Избегавање пореза остварује се кријумчарењем робе из увоза (нелегалним увозом) и кријумчарењем робе на домаћем тржишту (продајом робе „на црно“).

Законита, као и незаконита пореска евазија, једнако су неприхватљиве због сличности последица које доносе. У оба случаја, избегавање плаћања пореза представља кривично дело. *Пореска евазија у облику незаконите утаје пореза, представља битну одредницу сиве (нелегалне) економије*¹. Односно, евазија је шири појам од појма сива економија. Поред сиве економије, евазија пореза обухвата и закониту утају пореза.

Сива економија

Сива економија, као незаконита пореска евазија, представља феномен са којим се суочавају привреде готово свих земаља света. То је свака перфидно скривена активност привредних субјеката, противна позитивним законским прописима, предузета ради избегавања (утаје) пореза, доприноса, царина и других дажбина. Кључни услов и доказ функционисања сиве (нелегалне) економије јесте постојање незаконите утаје пореза. Амбијент за ширење сиве економије повољнији је у земљама у транзицији и макроекономски нестабилним економијама. У привредама са опадајућим и негативним стопама раста бруто домаћег производа, предузетници и привредна друштва настоје да смањење укупног прихода надокнаде учешћем у сивој економији.

Бројни су узроци, односно разлози због којих се предузетници и привредна друштва опредељују за нелегално пословање и промет, као што су:

- фискални узроци, садржани у високим фискалним оптерећењима рада на нижим нивоима зарада;

- поремећени економски услови пословања: рат, прилив избеглица, санкције међународне заједнице, пад производње и запослености, што је био повољан амбијент за рад на црно. Обављање активности противно позитивнијим прописима, које је дуго година постојало и због дезорганизованости друштва, истовремено је било толерисано од државе, због бојазни од додатног урушавања производње и пораста незапослености;

- смањена куповна моћ, која је узроковала пад продаје на домаћем тржишту, што се у условима дугогодишње економске изолације наше земље није могло компензирати извозом робе. У погоршаним условима продаје, предузетници и привредна друштва све више увиђају да профитабилно пословање могу остварити само учешћем у сивој економији;

- институционални амбијент у којем се реализује порески систем, са компликованом и скупом пореском процедуром. Постојао је широк простор за изигравање бројних и сложених нормативних решења, због чега је и систем контроле био тром и умногоме неефикасан;

- низак ниво пореског морала и висок ниво корупције.

¹ Иако се у овом раду сива економија своди на незакониту пореску евазију, она се потврђује и постојањем других, законом забрањених активности, као што је продаја украдене робе, трговина људима, дрогом, нелегална продаја оружја, проституција и сл.

Сива економија у нашој земљи јавља се у разним активностима привредних субјеката, првенствено у:

- нелегалном увозу робе. На тој основи, привредни субјекти избегавају плаћање царине, ПДВ и других увозних дажбина. Ништа није боља ситуација ни са робом коју домаћа предузећа продају на унутрашњем тржишту. Велике количине робе реализују се у каналима сиве економије, чиме се избегава плаћање ПДВ-а или је опорезован само незнатан део робе. Добављачи испоручују робу без испостављања фактуре, без које остаје непрокњижена у књиговодству купца, да би је он затим илегално продао, такође без испостављања фактуре и извршења пореске обавезе;

- непријављивању радне снаге, односно „раду на црно”. Око 30% предузећа и предузетника имају неформално запослене, са којима нису закључени никакви уговори о раду или имају закључене уговоре, али им се зараде једним делом исплаћују у готовини. Избегавање плаћања пореза и доприноса на зараде и накнаде зарада запослених радника, попримало је масовне размере;

- нерегистрованом обављању трговинских, занатских, грађевинских, саобраћајних и других услуга;

- нерегистрованом промету робе и услуга, у скоро свим делатностима. У питању је продаја робе без издавања рачуна, практиковано у бројним хотелима, ресторанима, кафићима, пекарама, занатским радњама и др.

Готово трећина привредних токова у нашој земљи реализује се у сфери сиве економије. Због нелегалног пословања у производњи и промету, највећи губитник је држава, односно сви корисници буџетских средстава, јер се последице ове појаве огледају у закидању припадајућих државних прихода. Губитници су и сви грађани, јер они најпотпуније осећају последице финансијске угрожености здравства, образовања и задовољења других јавних потреба. Сива економија представља снажну препреку развоја и изградње тржишне економије, као кључне претпоставке остваривања динамичног привредног раста и успостављања одрживе макроекономске стабилности.

Због смањења буџетских прихода држава је морала да посегне за непопуларним, али изнуђеним, у садашњем тренутку неизоставним мерама: повећању ПДВ-а (са 18, на 20%) и смањењу пензија и плата у јавном сектору. Преглед мера неће се на томе завршити, уколико се не предузму радикалне мере за свођење сиве економије у размере које се могу сматрати економски допустивим, јер ниједној земљи у свету није пошло за руком да у потпуности искорени ову појаву. Од успешности сузбијања сиве економије у Србији зависи поверење грађана у државу и њене органе, као и међународни кредибилитет наше земље. Засигурно, највећу одговорност за размере досадашње сиве економије и за њено свођење на ниво сиве економије развијених земаља има држава. Компликован порески систем, са бројним казним одредбама за различите случајеве утаје пореза, а посебно његова неусклађеност са стањем на тржишту и стањем пореског морала треба поједноставити и прилагодити реалним условима. Уместо казних мера, неопходно је увести одређене мере стимулације (награђивања) обвезника који редовно и потпуно измирују пореске обавезе: од умањења пореза и ослобађања од обавезе плаћања неких парафискалних намета, до прописивања разних врста увозних олакшица. Мора се обезбедити свеобухватна, не-селективна и континуирана пореска контрола целокупног производно-прометног процеса, уз примену ригорозних санкција против свих учесника сиве економије.

Међутим, борба за сузбијање сиве економије не може се добити искључиво поштравањем казнене политике судова против свих учесника у куповини производа ван легалних токова. Потребно је унапредити свест о стварном обиму и последицама утаје пореских и других обавеза. У економски најразвијенијим земљама, попут скандинавских земаља, САД, Немачке, Швајцарске и Јапана, порески морал је висок, док је веома мали у најмање развијеним земљама. Због тога пореска евазија доноси најмање буџетске губитке најразвијенијим земљама (од 5 до 10%), док је буџет најмање развијених земаља ускраћен за око 30% и више. Велику улогу у изградњи пореске културе имају систем образовања и јавног информисања. Пореска обавеза се не сме схватати као терет кога се ваља ослободити, таман и по цену незаконитог, криминалног понашања, већ као обавезу привредног субјекта према својој држави, која му је створила услове да, у равноправним условима са другим учесницима, може остваривати своје текуће и перспективне циљеве. То је и уставна обавеза, утврђена чл. 91 Устава Р. Србије: „Обавеза плаћања пореза и других дажбина је општа и заснива се на економској моћи обвезника”.

Постојеће привредне субјекте, као и потенцијалне предузетнике и осниваче привредних друштава, скоро по правилу није бринуло испуњавање пореске обавезе према држави, већ обрнуто: који се канали утаје пореза (легални и нелегални) могу користити, а да у „шуми пореских прописа” останете заштићени, како би се обогатили „преко ноћи”. Међу привредним субјектима ретки су изузеци који доследно, на законит начин, извршавају своје пореске обавезе, користећи при томе бројне попусте и стимулације, какве су ретко где примењују. Ту чињеницу неретко истичу и представници Међународног монетарног фонда и Светске банке. Очигледно, на темељу познавања начина обрачунавања и могућности коришћења пореских и других подстицаја, системски утврђених, последице сиве економије се неће превазићи. Осмишљавање начина и поступака утаје пореза представља додатно оптерећење пореских обвезника, с обзиром на то да активности сиве економије захтевају додатно финансијско, кадровско и свако друго напрезање, уз бројне ризике, не искључујући ни опасност њиховог нестанка са економске сцене. Уместо настојања да, по сваку цену, задрже приходе који припадају држави а не њима, привредни субјекти се морају усмерити на повећање ефикасности пословања, у условима легалног остваривања производно-прометног процеса. Преласком из сиве у послове легалне економије, они ће вишеструко компензирати новчане износе, дотле присвајане кроз поткрадање државе. Такав образовни циљ има и овај чланак, усредсређен на ПДВ као најзначајнији порески облик, с обзиром на његово доминантно учешће у приходима буџета Републике Србије (од близу 50%).

Порез на додату вредност – ПДВ

Порез на додату вредност представља вишефазни некумулативни порез, који се обрачунава и наплаћује у свим фазама производње и промета добара и услуга у републици, као и приликом увоза добара у републику. Опорезивању ПДВ-а не подлеже извоз. Закон о порезу на додату вредност (Сл. гл. РС бр. 84/04....93/12), представља најзначајнији порески закон, чијим се увођењем наша земља придружила огромном броју земаља у свету, које примењују овај порески систем (облик). ПДВ се примењује у више од 120 земаља света (не примењују га, поред осталих, САД и Аустралија). Обавезу плаћања ПДВ-а имају предузећа, предузетници, државни органи, здравствене

не и образовне установе, банке и други економски субјекти. Порез се зарачунава примаоцу добара или кориснику услуга и то само на ону вредност која је у свакој фази производно-прометног циклуса додата од стране ПДВ обвезника.

Концепт додате вредности

Према чл. 49 Закона о ПДВ-у, порески обвезник, који је истовремено и порески дужник, мора да обрачунава ПДВ за одговарајући порески период (календарски месец или календарско тромесечје), на основу промета добара и услуга у том периоду. Утврђена обавеза ПДВ-а је коначна (а не аконтациона) пореска обавеза за порески период. Отуда обрачун и плаћање ПДВ-а представља коначну обавезу пореза за конкретан порески период.

Обавезу примене Закона о ПДВ-у имају све делатности:

– материјалне (тржишне) производње, које резултате производње реализују на тржишту, као и

– делатности нематеријалне (нетржишне) производње.

За остваривање процеса материјалне производње обвезник врши набавку добара и услуга када, осим фактурне вредности инпута, плаћа и ПДВ који је исказан на рачунима добављача. Тако зарачунат порез од добављача представља претходни ПДВ, који се може одбити од износа обрачунатог ПДВ-а (дугованог ПДВ). Истичемо да претходно плаћени порез (ПДВ) постоји само у случају промета добара (услуга) по улазним рачунима добављача, који су регистровани обвезници ПДВ-а, јер само они могу издавати рачуне са исказаним ПДВ-ом. Међутим, промет добара (услуга) може се остваривати не само између различитих пореских обвезника. У различитим фазама производње једне врсте производа (преради, доради, оплемењивању, транспорт и др.) могу учествовати радне јединице које чине делове једне целине (једног предузећа као пореског обвезника). Промет производа и услуга у различитим фазама производње у оквиру истог обвезника не подлеже обавези плаћања ПДВ-а, што значи да не постоји ни могућност умањења пореске обавезе по тој основи.

Истичемо и да порески обвезници из области материјалне производње набављају добра (услуге) не само од добављача који су регистровани обвезници ПДВ-а, већ и од добављача који нису евидентирани за ПДВ. Ови добављачи издају рачуне, али без обрачунатог ПДВ-а. У том случају, ПДВ је укључен у продајну цену, али није посебно исказан у рачуну, због чега купац (као порески обвезник) нема право на одбитак претходног ПДВ-а од своје пореске обавезе (дугованог ПДВ-а).

Наглашавамо и да порески обвезници из делатности материјалне производње, за извршене набавке основних средстава, материјала и разних врста услуга, од добављача који су регистровани обвезници ПДВ-а, имају право да претходно плаћени порез (исказан у рачунима) одбију од дугованог ПДВ-а.

Обрачун ПДВ-а приказаћемо на примеру три предузећа:

- 1. предузеће: плантажа воћа;
- 2. предузеће: прерада воћа и
- 3. предузеће: трговина на мало.

Формирање набавних и продајних цена ових предузећа, уз укључивање улазног, односно излазног ПДВ-а, као и обрачун ПДВ-а који треба платити, дајемо у Табели 1.

Табела 1 – Улазни (претходни) и излазни (дуговани) ПДВ у набавној, односно продајној цени и обрачун стварног износа ПДВ-а за плаћање

	Набавна цена интермедијарних производа (дин.)			Додата (ново-створ.) вредност (дин)	Продајна цена (дин.)			ПДВ на додату вредност (дин.)
	Набавна цена без ПДВ-а	Претходни ПДВ (20%)	Набавна цена са ПДВ		Продајна цена без ПДВ-а	Дуговани ПДВ (20%)	Продајна цена са ПДВ-ом	
	1	2=1x20%	3=1+2		4	5=1+4	6=5x20%	
1. предузеће	75	15	90	25	100	20	120	5
2. предузеће	100	20	120	40	140	28	168	8
3. предузеће	140	28	168	60	200	40	240	12
УКУПНО	315	63	378	125	440	88	528	25

Сва три предузећа обрачунавају ПДВ, који засебно исказују у фактурама отпремљеним заједно с робом. Реч је о дугованом или излазном ПДВ-ом, који се утврђује применом пореске стопе на продајну цену без ПДВ-а:

Прво предузеће (плантажа воћа) има трошкове набавке садница и средстава за одржавање воћњака, као и опреме (хладњача). У излазним фактурама добављача исказана је продајна цена материјала и опреме без ПДВ-а и заједно са ПДВ-ом. Са становишта добављача (испоручилаца), у питању је излазни (дуговани) ПДВ, који је исказан у излазним фактурама добављача.

У 1. предузеће стиже материјал и опрема, заједно са фактуром. За добављаче то је била излазна фактура, у којој је исказан излазни (дуговани) ПДВ, док је за плантажу воћа то улазна фактура, у којој је исказан улазни ПДВ. У фактури добављача, поред набавне цене од 75 динара, посебно се исказује обавеза плаћања ПДВ-а од 20%, што износи 15 динара. Износ ПДВ-а који је обрачунат по прописаној стопи (од 20%) на основу у коју није укључен ПДВ на улазу материјала и опреме у 1. предузеће или у претходној фази (фази производње интермедијарних производа), назива се улазни или претходни ПДВ. Збир набавне цене без ПДВ-а и улазног (претходног) ПДВ-а чини набавну цену са ПДВ-ом, у износу од 90,5 динара. Ово предузеће формира и новододату вредност у износу 9,5 динара.

Воће у свежем стању 1. предузеће продаје 2. предузећу. Продајна цена воћа, калкулативно утврђена без ПДВ-а, износи 100 динара, као збир износа у колонама 3 и 4. Предузеће је дужно да на ову цену обрачуна и ПДВ од 20%. То је укупан износ пореске обавезе, тј. излазни или дуговани ПДВ од 20 динара. Ако продајну цену без ПДВ-а (100 динара) увећамо за дуговани ПДВ (20 динара) добијамо продајну цену са ПДВ-ом од 120 динара.

Друго предузеће купује производе 1. предузећа. Оно што је продајна цена за 1. предузеће, то је набавна цена за 2. предузеће. Тако је набавна цена без ПДВ-а 2. предузећа (од 100 динара) идентична продајној цени без ПДВ-а 1. предузећа (од 100 динара). Дуговани ПДВ у излазној фактури 1. предузећа (од 20 динара) представља улазни ПДВ 2. предузећа итд. Ако додата вредност 2. предузећа износи 20 динара, продајна цена 2. предузећа, без ПДВ-а, износиће 140 динара, а дуговани ПДВ 28 динара, што ће заједно дати продајну цену од 168 динара. Производи 2. предузећа имају карактер интермедијарних производа за 3. предузеће.

Треће предузеће. Сви елементи продајне цене 2. предузећа чине елементе набавне цене 3. предузећа. Тако је продајна цена без ПДВ-а 2. предузећа (од 140 динара) исто што и набавна цена без ПДВ-а 3. предузећа (140 динара) итд. Ова предузећа формирају продајну цену у продаји на мало од 240 динара, са ПДВ-ом.

Приликом пријаве ПДВ-а Пореској управи, сва три предузећа користе право на умањење дугованог ПДВ-а. С обзиром на то да су платила претходни порез (обрачунат у претходној фази), дуговани ПДВ могу да умање за износ претходног пореза. Зато се претходни порез назива и одбитни порез. Право на одбитак претходног пореза имају:

– 1. предузеће. Ово предузеће је платило добављачима (по основу испоруке материјала и опреме) 20% од набавне цене, што износи 15,5 динара. Његов дуговани ПДВ (обрачунат на продајну цену од 100 динара) износи 20 динара. Пореска обавеза коју је 1. предузеће дужно да плати приликом подношења пореске пријаве износи $20 - 15,5 = 4,5$ динара.

– 2. предузеће има обрачунату пореску обавезу (дуговани ПДВ) у износу од 28 динара. Међутим, то није стварни износ ПДВ-а који оно мора да плати. Дуговани ПДВ треба умањити за износ одбитног ПДВ-а од 20 динара, због чега стварна пореска обавеза ПДВ-а (коју мора да плати) износи $28 - 20 = 8$ динара.

– 3. предузеће, чији је дуговани ПДВ 40 динара, а улазни ПДВ 28 динара, дужно је да плати ПДВ у износу $40 - 28 = 12$ динара.

Дакле, ПДВ који су конкретна предузећа дужна да плате по основу овог промета износи: 1. предузеће (5 динара); 2. предузеће (8,0 динара) и 3. предузеће (12 динара), што даје укупан ПДВ од 25 динара.

Додата вредност се не израчунава посебно већ се обрачунава као разлика између излазног ПДВ-а (исказаног на фактурама продаје) и улазног (одбитног) ПДВ-а (исказаног на фактурама набавке) у одређеном пореском периоду. Додатна вредност се ствара у сваком производно-прометном процесу, али се она не утврђује калкулацијом трошкова везаних за производњу добара (услуга). Утврђивању додатне вредности претходи утврђивање дугованог, тј. излазног ПДВ-а и претходног тј. улазног ПДВ-а, за један порески период. Из разлике дугованог и претходног ПДВ-а утврђује се нето обавеза, тј. стварни износ пореске обавезе, који ће обвезник уплатити приликом подношења пореске пријаве. Управо на темељу стварног износа ПДВ-а, утврђујемо додатну вредност за свако предузеће. Тако стварној пореској обавези 1. предузећа, у износу од 5 динара, одговара додатна вредност од 25 динара. Уз пореску обавезу 2. предузећа од 8 динара везује се додатна вредност од 40 динара, док пореска обавеза 3. предузећа од 12 динара подразумева додатну вредност од 60 динара. Однос додате вредности и стварног износа ПДВ-а који плаћа 1, 2. или 3. предузеће може се изразити као 5 : 1. Стварни износ ПДВ који конкретно предузеће плаћа на промет добара своди се на ПДВ обрачунат на његову додатну вредност: 1. предузеће чија је додата вредност 25 динара, плаћа ПДВ у износу $25 \text{ динара} \times 20\% = 5$ динара; 2. предузеће плаћа $40 \times 20\% = 8$ динара, а 3. предузеће $60 \times 20\% = 12$ динара (што показују подаци из 8. колоне). Укупан стварни износ ПДВ-а сва три предузећа износи 25 динара ($5 + 8 + 12 = 25$). До истог резултата долазимо и применом стопе ПДВ-а од 20% на укупну додатну вредност ових предузећа $125 \text{ динара} \times 20\% = 25$ динара.

Концепт додате вредности настао је из жеље да се избегне вишеструко рачунање материјалних трошкова у процесу производње, тј. да се из обрачуна вредности

производње једног производног субјекта искључе полупроизводи (међуфазна потрошња), као резултат претходне фазе производње остварене код других субјекта. Додатну вредност можемо израчунати и из разлике продајне цене добара (без ПДВ) и набавне цене интермедијарних производа (без ПДВ).

Пореска основица и пореска стопа

У систему пореза на промет, обвезник пореза био је искључиво продавац финалног производа крајњем купцу. У систему ПДВ-а сваки продавац је порески обвезник. При набавци која се врши ради обезбеђења репродуктивних потреба, порески обвезник мора да плати ПДВ (који је евидентиран на улазним рачунима) добављачима. Пореска основица код промета добара и услуга (чл. 17 Закона о ПДВ) јесте износ накнаде (у новцу, ствари-ма и услугама) коју обвезник (продавац) прима од купца добара или услуга. Осим прихода од продаје, у пореску основицу се укључују и субвенције које су непосредно повезане са ценом тих добара или услуга, у коју није укључен ПДВ. Основица не садржи попусте и друга умањења цене, које је продавац одобрио купцу. Основицом код промета добара или услуга без накнаде, сматра се цена коштања тих или сличних добара (услуга) у моменту промета. Основицу код увоза добара чини вредност увезеног добра, утврђена по царинским прописима. У пореску основицу код увоза урачунава се и:

- акциза, царина и друге увозне дажбине и
- сви споредни трошкови који су настали до уласка у царинско подручје наше земље.

Обвезник може, у складу са чл. 21 Закона о ПДВ-у, да измени пореску основицу и да по том основу изврши исправку ПДВ-а који дугује. Обвезник који је извршио набавку производа и услуга може да исправи одбитак претходног пореза, ако су по том основу извршене исправке (у случају враћања добара, поништавања уговора и др.).

Промет добара и услуга може бити опорезован по:

- општој пореској стопи која износи 20% и
- посебној пореској стопи која износи 8%. По овој стопи врши се опорезивање промета добара и услуга и увоз добара, од значаја за стандард становништва: хлеб и други пекарски производи, млеко и млечни производи, брашно, шећер, јестиво угље, лекови, огревно дрво, дневне новине, уџбеници и др.

ПДВ се обрачунава на износ нето накнаде. То је износ накнаде који купац плаћа продавцу, без ПДВ-а. На износ бруто накнаде (у којој је садржан ПДВ), примењују се прерачунате пореске стопе:

- за пореску стопу од 20 %, прерачуната пореска стопа износи 16,6667 %;
- за пореску стопу од 8 %, прерачуната пореска стопа износи 7,4074 %.

Прерачунате стопе утврђене² су по обрасцу:

$$\text{Прерачуната пореска стопа} = \frac{\text{прописана стопа ПДВ}}{100 + \text{прописана стопа ПДВ}} \times 100$$

² Привредни саветник, група аутора, ПДВ – Збирка прописа о порезу на додату вредност, АД „Привредни саветник“, Београд, 2004, стр. 174.

Применом прерачунате стопе може се директно обрачунати износ ПДВ-а који је садржан у бруто накнади. То се првенствено односи на малопродају, чије се цене изражавају у бруто износу (са укалкулисаним ПДВ-ом).

По завршетку процеса производње, оствареног на бази претходно извршене набавке материјала и плаћеног ПДВ-а, произвођач продаје готов производ по продајној цени, увећаној за пореску обавезу. Дуговани ПДВ утврђује се као производ продајне цене и прописане пореске стопе. Међутим, за износ ПДВ-а, који је претходно платио добављачима, порески обвезник има право да одбије од обрачунатог дугованог ПДВ-а.

Дакле, при набавци инпута, обвезник плаћа ПДВ, који касније, приликом продаје готових производа, одбија од обрачунате пореске обавезе. Због тога се може рећи да дуговани ПДВ не представља трошак за пореског обвезника, иако се не може пренебрегнути чињеница да само плаћање ПДВ-а представља финансијски издатак. Стварну пореску обавезу ПДВ-а обвезник утврђује из разлике укупног износа пореске обавезе, тј. излазног или дугованог ПДВ-а и претходног, тј. улазног или одбитног ПДВ-а:

$$\begin{array}{l} \text{Стварна} \\ \text{пореска} \\ \text{обавеза} \end{array} = \begin{array}{l} \text{Укупан износ} \\ \text{пореске обавезе} \\ \text{тј. излазни или} \\ \text{дуговани ПДВ} \end{array} - \begin{array}{l} \text{Улазни тј. претходни} \\ \text{или одбитни ПДВ} \end{array}$$

За сваки порески период, обвезник има обавезу (у складу са чл. 51 Закона о ПДВ) да плати ПДВ, уколико постоји позитивна разлика између укупног износа пореске обавезе (тј. дуговног ПДВ) и износа претходног пореза (тј. одбитног ПДВ-а). Ако је износ претходног пореза већи од укупног износа пореске обавезе, односно ако постоји негативна разлика, обвезник има право на одбитак (претходног ПДВ), односно право на повраћај (претходног) ПДВ-а у висини те разлике. Право на одбитак претходног пореза омогућава обвезнику ПДВ-а да плати ПДВ само на додатну (новостворену) вредност, коју је остварио у његовој фази промета (производње). То право односи се на улазни ПДВ, настао по основу набавке основних средстава, материјала, добара, услуга и др., које порески обвезници набављају за потребе своје делатности.

Обрачун и евиденција ПДВ-а базира се на примљеним и издатим рачунима. Евиденцију о претходном ПДВ-у обезбеђује Књига примљених рачуна (КПР), а евиденцију о дугованом ПДВ-у обезбеђује Књига издатих рачуна (КИР). Одбитни (улазни) ПДВ је ПДВ садржан у улазним рачунима добављача. Излазни тј. дуговани ПДВ је онај који је порески обвезник евидентирао у излазним, тј. фактурама продаје производа и услуга, за порески период. Излазни (дуговани) ПДВ утврђује се као производ продајне цене робе (услуге) и прописане стопе ПДВ:

$$\begin{array}{l} \text{Пореска обавеза} \\ \text{тј. излазни или} \\ \text{дуговани ПДВ} \end{array} = \begin{array}{l} \text{Продајна цена} \\ \text{добара (услуга)} \end{array} \times \begin{array}{l} \text{Прописана} \\ \text{стопа ПДВ} \end{array}$$

Услови за одбитак претходног ПДВ-а

Порез који обвезник ПДВ-а плаћа добављачима за набавку добара и услуга, у фази Б, Ц, Д..., има право да одбије од своје пореске обавезе. Дакле, ПДВ не оптерећује само крајњег продавца готовог производа, као у систему пореза на промет, када је тај порез морао искључиво он да плати. Са ПДВ-ом сви произвођачи су равноправни, јер постају порески обвезници. Износ ПДВ-а (дуговани) они обрачунавају на продајну цену, али тако обрачунат ПДВ могу да умање за износ претходног пореза. За остваривање права на одбитак претходног ПДВ-а од своје пореске обавезе, обвезници ПДВ-а морају поседовати веродостојан и исправан рачун о извршеној набавци. Отуда је привредни субјект заинтересован за евидентирање и унакрсну контролу улазних и излазних рачуна. У систему ПДВ-а не врши се опорезивање производње, већ крајње потрошње, јер се ПДВ, садржан у рачунима за набавку предмета за репродукционе потребе, одбија од пореске обавезе и преноси на следећег учесника у промету. Поступак се понавља све до крајњег потрошача, купца финалног производа (услуге), који ПДВ по рачунима за набавку нема на кога даље да пренесе, због чега плаћа ову обавезу.

Са системом ПДВ-а отклања се двоструко, па и вишеструко опорезивање које је карактерисало систем пореза на промет, јер је једном плаћени порез (преко рачуна добављача) улазио у трошак и поново у пореску основицу. У систему ПДВ-а избегава се вишеструко опорезивање, јер порески обвезник има право на одбитак пореза који је платио приликом набавке средстава различите врсте и услуга за потребе производње. Систем ПДВ-а омогућава да се ове набавке изузму од опорезивања. Разлог оваквог приступа је подстицај привредних субјеката на улагања у технолошко опремање, односно модернизацију производње и у отварање нових радних места. Право на одбитак претходног пореза, обвезник може да оствари:

1. *после настанка промета.*

Пример: обвезник ПДВ „Муња” извршио је набавку материјала од продавца „Мироч”, који је уз рачун доставио и потврду да је у систему ПДВ. Материјал је примљен 30. јула, а датум издавања рачуна је 1. август 2014. године.

У овој трансакцији, купац и продавац остварују различита права и обавезе:

– продавац „Мироч”, на бази продајне цене утврђује дуговани ПДВ, за промет настао у пореском периоду за јули месец. У пореску обавезу (обавезу плаћања ПДВ) за јули месец, укључује и пореску обавезу насталу 30. јула;

– купац „Муња”, на бази набавне цене, утврђује улазни ПДВ, тј. право на одбитак претходног ПДВ-а. Иако је материјал примио 30. јула, право на одбитак претходног ПДВ-а може да користи у августу, као пореском периоду, јер је рачун издат у том пореском периоду.

2. *пре настанка промета.* Право на одбитак претходног ПДВ-а може бити остварено и уколико је пре настанка промета извршено авансно плаћање. Купац који је платио аванс има право на одбитак претходног ПДВ-а уколико је, за плаћени аванс, примио авансни рачун (од продавца) и ако испуњава и остале прописане услове. Значајно је истаћи да се право на одбитак не може стећи на сваки претходно обрачунат ПДВ при набавци са домаћег тржишта или из увоза. Обвезник стиче право на одбитак ПДВ-а, на

све набавке материјала, робе, опреме, као и објеката, извршене искључиво за коришћење у пословне сврхе, односно за обављање делатности ради које је привредни субјект основан. Ако набавка нема за циљ задовољење репродуктивних, већ личних потреба оснивача, ПДВ који је продавац зарачунао у фактури, а купац платио, за купца није претходни порез и не може бити одбијен од дугованог ПДВ-а. Дакле, претходним ПДВ-ом може се сматрати само ПДВ који обвезник може да одбије од дугованог ПДВ-а. Други услов који мора бити испуњен да би обвезник стекао право на одбитак претходног пореза јесте да купац поседује рачун који је издао добављач, у којем је, поред набавне вредности, посебно исказан ПДВ. Такав рачун мора бити издат од привредног субјекта који је регистрован у систему ПДВ-а. То значи да се право на одбитак претходног ПДВ-а не може остварити уколико је набавка извршена од малих обвезника који нису у систему ПДВ-а, због тога што не могу да исказују ПДВ на рачунима. Ако би се десило да мали обвезник (као добављач) грешком изда рачун са обрачунатим ПДВ-а, купац који је обвезник ПДВ-а, нема право на одбитак ПДВ-а, јер није задовољен услов: рачун мора бити издат од стране обвезника ПДВ³. Зато препоручујемо да се од занатских и других радњи захтева да, уз рачун, доставе и потврду да су евидентирани у систему ПДВ-а. Да би претходни порез могао бити одбијен у конкретном пореском периоду, датум издавања рачуна мора бити до краја пореског периода, а датум пријема рачуна најкасније до 15. у наредном месецу, када истиче рок за подношење пореске пријаве.

Издавање рачуна о испоруци добара и извршењу услуга

Обвезник је дужан да на крају пореског периода (месеца или тромесечја) обрачуна и плати ПДВ на извршен промет робе и услуга. Обрачун ПДВ-а базира се на примљеним и издатим рачунима. Рачун је основни документ у којем обвезник исказује ПДВ, обрачунат на износ вредности извршеног промета добара и услуга. Тако обрачунат ПДВ продавцу служи као кључни податак за утврђивање обавезе плаћања ПДВ-а. Исти податак купац користи за утврђивање права на одбитак претходног ПДВ-а. Издавалац рачуна је дужан да издате рачуне чува у својој документацији најмање 5 година по истеку календарске године у којој је рачун издат. Право на одбитак претходног пореза обвезник ПДВ-а може да оствари ако поседује рачун који је издао други обвезник ПДВ-а у промету, о износу претходног ПДВ-а.

Рачун представља документ продавца, издат купцу, којим се потврђује извршење уговорне обавезе испоруке добара (услуга), договорене између уговорних страна. Издаје се у најмање два примерка, од којих један задржава издавалац рачуна, а остали се дају примаоцу добара (услуга), са следећом наменом:

– износ са рачуна у пословним књигама купца и представља претходни порез. За тај износ купац може да умањи обрачунати (дуговни) ПДВ, због чега се плаћање ПДВ-а своди на плаћање ПДВ-а на додатну вредност. На основу рачуна купац остварује право на одбитак претходног пореза, без обзира на то што рачун није плаћен;

³ Лице које је у рачуну исказало ПДВ, а није имало право на то, дужно је да тако исказани ПДВ плати, у складу са чл. 10. став 1. тачка 4. Закона о ПДВ-у.

– износ са рачуна у пословним књигама продавца, представља дуговани ПДВ, који он може да умањи за износ улазног (претходног или одбитног) ПДВ-а, због чега плаћање ПДВ-а постаје плаћање ПДВ-а на додатну вредност продавца. Рачун ствара обавезу за продавца (издаваоца рачуна) да након испоруке исказе ПДВ на рачуну (као дуговни ПДВ) и изврши плаћање стварне пореске обавезе, утврђене у пореској пријави.

Док купцу и продавцу служи за обрачун и плаћање стварног износа ПДВ-а, пореском органу служи за контролу извршеног обрачуна ПДВ-а, који је порески обвезник дужан да уплати у буџет за протекли порески период.

Ако обвезник у рачуну исказе ПДВ већи од оног који дугује (у складу са Законом), дужан је да тако исказан ПДВ плати, док у новом рачуну не исправи износ ПДВ-а. Рачуни о испоруци добара и услуга, заједно са пореском евиденцијом, представљају најважнија документа за обрачун и плаћање ПДВ-а, као и за остваривање права на одбитак претходног пореза. Такву улогу рачун може имати само ако садржи све податке прописане Законом о ПДВ-у. Са рачуном који има непотпуне податке, обвезник не може да оствари право на одбитак претходног ПДВ-а.

У случају узимања добара (услуга) за личне потребе власника и запослених без накнаде, обвезник је дужан да састави рачун за извршени промет. То исто важи и у случајевима бесплатног давања узорака производа потенцијалним купцима.

Издавање рачуна регулисано је чл. 42–45 Закона о ПДВ-у и Правилником о одређивању случајева у којима нема обавезе издавања рачуна и о рачунима код којих се могу изоставити поједини подаци, Сл. гл. РС бр. 123/12 (Правилник о рачунима). Ни Законом о ПДВ-у, као ни Правилником о рачунима, није прописана форма рачуна, тако да је сваки обвезник у прилици да самостално утврди форму (изглед) рачуна, уз обавезу да у њега угради нарочито елементе рачуна прописане чланом 42. став 4 Закона о ПДВ-у, који су битни за идентификацију предмета промета и за утврђивање износа пореске обавезе: назив, адреса и ПИБ обвезника издаваоца (примаоца) рачуна; врста и количина испоручених добара (услуга); износ основице; пореска стопа која се примењује; напомена да се за промет добара (услуга) примењује систем наплате потраживања (ако је обвезнику одобрен овај систем) и др.

Обавезу издавања рачуна имају само привредна друштва и предузетници који су регистровани код надлежног пореског органа за обвезника ПДВ-а. Међутим, ни обвезници ПДВ-а немају обавезу издавања рачуна при сваком промету робе и услуга. Обавеза издавања рачуна не постоји: а) ако промет робе (услуга) врше лицима која нису обвезници ПДВ-а и б) ако промет робе (услуга) врше лицима која су обвезници ПДВ-а, али је за тај промет прописано пореско ослобођење без права на одбитак претходног ПДВ-а. Рачун (или други документ који служи као рачун) дужан је да изда:

– обвезник ПДВ-а који самостално обавља промет добара (услуга), у оквиру обављања делатности произвођача, трговца или даваоца услуга;

– обвезник ПДВ-а који је примио авансну уплату (или део накнаде), пре него што је извршен промет добара и услуга (авансно плаћање). Он је дужан да изда рачун на износ примљеног аванса, с тим што у коначном рачуну, у којем исказује укупан износ накнаде за извршени промет робе (услуга), укупан износ накнаде умањује за износ извршених авансних уплата, док износ ПДВ-а који је обрачунат на укупан износ накнаде умањује за износ ПДВ-а обрачунат на авансно извршене уплате. Коначни рачун мора бити означен као „коначни рачун”.

Ако обвезник у рачуну исказе већи ПДВ од законом утврђеног дужан је да тако исказани ПДВ плати, док у новом рачуну не исправи износ ПДВ-а. Исправка ПДВ-а врши се у пореском периоду у којем је издат рачун са исправљеним износом ПДВ-а. Лице које исказе ПДВ у рачуну, а није обвезник ПДВ-а или није извршило промет добара (услуга), дугује исказани ПДВ.

Рачун за порески ослобођен промет. Чланом 24 и 25 Закона о ПДВ-у прописане су две врсте ослобођења од обавезе плаћања ПДВ-а:

1. пореска ослобођења за промет добара и услуга са правом на одбитак претходног пореза. Обвезници који врше промет добара и услуга који је ослобођен ПДВ, са правом на одбитак претходног пореза, имају обавезу издавања рачуна, али из рачуна могу изоставити поједине податке (износ основице, пореска стопа и износ ПДВ). Они исказују укупан износ накнаде за извршени промет добара (услуга), а у виду напомене о пореском ослобођењу наводе одредбу закона којом је прописано пореско ослобођење за конкретан промет добара (услуга). Тако се ПДВ не плаћа на:

- промет добара које обвезник шаље или отпрема у иностранство;
- услуге радова оплемењивања на добрима из увоза, која се после оплемењивања отпрема у иностранство;
- услуге међународног превоза лица у ваздушном и речном саобраћају;
- добра и услуге за службене потребе дипломатских и конзуларних представништава и потребе међународних организација и др.

2. пореска ослобођења за промет добара и услуга без права на одбитак претходног пореза. Обвезници који врше промет добара и услуга који је ослобођен ПДВ-а без права на одбитак претходног пореза немају обавезу издавања рачуна. Тако се ПДВ не плаћа:

- а) у промету новца и капитала и то:
 - у пословању законским средствима плаћања, осим новца који се не користи као законско средство плаћања;
 - у пословању акцијама, уделитема, обвезницама, меницама и другим ХОВ;
- б) у промету:
 - земљишта (пољопривредног, шумског, грађевинског);
 - услуга које пружају здравствене установе, лекари и стоматолози;
 - услуга смештаја и исхране ученика и студената у школским и студентским домовима;
 - услуга образовања (предшколско, основно, средње и високо) и др.
- в) на увоз добара:
 - испоруке летелица и бродова, сервисирање и изнајмљивање летелица и бродова који се претежно користе у међународном ваздушном, односно речном саобраћају;
 - услуге добара и услуга за службене потребе дипломатских и конзуларних представништава и међународних организација;
 - која се увозе на основу уговора о донацији, односно као хуманитарна помоћ и сл.

Рачун за промет који не подлеже опорезивању. Законом о ПДВ-у прописана су пореска ослобођења од обавезе плаћања ПДВ-а за добра (услуге) у унутрашњем промету. Осим тога, Законом је прописан промет добара (услуга) који не подлеже опорезивању. Реч је о промету појединих врста добара и услуга путем извоза. За промет

који се не врши у Републици Србији, обвезник ПДВ-а је дужан да изда рачун у којем не исказује све податке које иначе садржи рачун за робу и услуге у унутрашњем промету. Тако ће изоставити следеће податке: износ основице, пореску стопу, износ ПДВ-а и напомену о пореском ослобођењу. Рачун који се издаје по основу промета добара и услуга који не подлеже опорезивању, поред општих података о предузећу извознику и инокупцу, мора да садржи: укупну вредност добара (услуга) и одредбу Закона којом је прописано да извршени промет не подлеже опорезивању.

Рачун између пословних целина истог обвезника (интерни рачун). У складу са чл. 6 Правилника о рачунима, интерни рачун за испоруке добара (услуга) између пословних целина истог обвезника ПДВ-а, не сматра се рачуном. На основу интерног рачуна, за испоруке материјала или извршене међусобне услуге, пословне целине не могу остваривати право на одбитак претходног пореза.

Рачун за промет евидентиран преко фискалне касе. У складу са чл. 3. став 1 Закона о фискалним касама, Сл. гл. РС бр. 135/04, лице које је уписано у одговарајући регистар за промет добара на мало, односно за пружање услуга физичким лицима, дужно је да врши евидентирање сваког појединачно оствареног промета преко фискалне касе. Обвезник који евидентира промет преко фискалне касе, дужан је да купцу добара (услуга) одштампа и изда фискални исечак фискалне касе преко које је евидентиран промет. Исечак се, према чл. 5. став 1 Правилника о рачунима, не сматра рачуном у смислу чл. 42 Закона о ПДВ-у, због чега се на основу исечка не може остваривати право на одбитак претходног пореза. Међутим, ако купац захтева да му продавац, због потребе остваривања права на одбитак претходног пореза, уз фискални исечак изда и рачун са свим подацима из чл. 42 Закона, продавац је дужан да то учини (ова обавеза је прописана чл. 5. став 2 Правилника о рачунима).

Лица која врше промет преко фискалне касе имају обавезу да набаве фискалну касу преко овлашћеног произвођача, односно сервисера. Истовремено, приликом набавке касе, врши се и набавка терминала за даљинско читавање података (ГПРС), ради контроле пореских обвезника. Након набавке, а пре почетка евидентирања промета, фискална каса мора бити фискализована од стране радника Пореске управе.

На основу чл 3 Закона о фискалним касама (Сл. гл. РС бр. 135/04) донета је Уредба о одређивању делатности при чијем обављању не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе (Сл. гл. РС бр. 61/10...83/12). У Уредби су ове делатности наведене према класификацији делатности (из Закона о класификацији делатности, Сл. гл. РС бр. 104/09) и шифрама (из Уредбе о класификацији делатности, Сл. гл. РС бр. 54/10), као што су:

- трговина на мало изван продавница, тезги и пијаца (продаја преко аутомата, продаја преко путујућих продавница – улична продаја сладоледа, кокица, лозова и штампе);
- продаја карата путницима у: железничком, друмском, ваздушном и воденом превозу;
- превоз робе у друмском саобраћају;
- такси превозници;
- банке и друге финансијске организације;
- адвокатски послови;
- поштанске активности;

- телекомуникације;
- ветеринарске делатности (примарна теренска здравствена заштита животиња, дезинфекција и дератизација у објектима у којима се држе и узгајају животиње);
- образовање;
- стваралачке, уметничке и забавне активности;
- делатност библиотека, архива, музеја;
- спортске, забавне и рекреативне активности и др.

Фискална каса није обавезна ни за предузетнике паушалце који плаћају порез на паушално утврђене приходе од самосталне делатности (који нису обвезници ПДВ-а) и то само уколико обављају неку од следећих делатности:

- постављање електричних инсталација;
- постављање водоводних, канализационих, грејних и климатизационих система;
- малтерисање и уградња столарије;
- бојење и застакљивање;
- одржавање и поправка м/в;
- поправка рачунара;
- прање и хемијско чишћење;
- делатност фризерских и козметичких салона и др.

И онда када предузетници паушалци нису дужни да евидентирају промет преко фискалне касе, они су обавезни (према Закону о трговини) да издају рачун купцу. Уколико уз неку од наведених делатности обавља и било коју другу делатност која није изузета од обавезе евидентирања, предузетник паушалац је дужан да има фискалну касу и да сваки појединачни промет физичким лицима евидентира преко фискалне касе. Ради ослобађања од обавезе евидентирања сваког појединачно оствареног промета преко фискалне касе добара на мало, односно сваке појединачне услуге физичким лицима, Влада Републике Србије усвојила је Уредбу о одређивању делатности при чијем обављању не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе (СЛ. гл. РС бр. 61/10...83/12). То је мера не само за олакшавање услова привређивања предузетника паушалаца који порез на приходе од самосталне делатности плаћају према паушално утврђеном приходу⁴, већ је и додатни подстицај за развој предузетништва. За износ набавне вредности фискалне касе смањују се улагања почетног основног капитала неопходног за оснивање радње, што утиче на скраћивање периода повраћаја инвестиционих улагања.

Чланом 2 Уредбе, обавеза евидентирања промета преко фискалних каса укинута је за знатно шири круг субјеката:

- а) за предузетнике паушалце (који нису обвезници ПДВ-а, већ су обвезници пореза на паушално утврђене приходе од самосталне делатности);
- б) за предузетнике који воде пословне књиге по систему простог или двојног књиговодства (који су обвезници ПДВ) и

⁴ Према Закону о фискалним касама, ако се купљено добро враћа или на други начин врши рекламација, исправка се врши налогом НИ. Исправка се врши само на основу оригиналног фискалног исчека. За сваки исчек попуњава се посебан налог за исправку, истог дана када је роба враћена – рекламирања. Обавезно вођење књиге ЕДИ (Евиденција дневних извештаја).

ц) за правна лица (која су у ПДВ систему) и то само уколико обављају неку од следећих делатности:

- железнички, друмски, речни и ваздушни превоз путнике и терета;
- телекомуникације;
- образовање;
- делатност библиотека, музеја;
- спортске, забавне и рекреативне активности;
- банке и друге финансијске организације, осигурање, ПТТ услуге и др.

Сва физичка (предузетници) и правна лица која су до ступања на снагу ове уредбе (1. 9. 2012) имала обавезу коришћења фискалне касе, извршила су дефискализацију фискалне касе⁵. Од тада, они не врше евидентирање промета преко фискалних каса, а обавезу издавања рачуна за сваки обављени промет извршавају на други начин.

Рачун у случају авансне наплате. Према чл. 16 Закона о ПДВ-у, пореска обавеза настаје даном када се најраније изврши једна од следећих радњи:

- промет добара и услуга;
- наплата, односно део наплате извршен у новцу пре промета добара и услуга (авансна наплата) и
- при увозу добара – настанак обавезе плаћања царинског дуга.

Ако се наплата изврши авансно (пре него што је извршен промет добара и услуга), обвезник који прими авансну уплату дужан је да на износ извршене уплате изда рачун, који доставља купцу, с тим што се у коначном рачуну одбијају авансна плаћања у којима је садржан ПДВ. У авансном рачуну продавац обрачунава ПДВ на уплаћен износ аванса. То значи да обавеза плаћања ПДВ-а настаје са даном наплате аванса. Ако је у питању промет који је ослобођен ПДВ-а, рачун садржи напомену о пореском ослобођењу. У случају промета који не подлеже ПДВ-у, обвезник који је примио аванс издаје рачун у којем наводи одредбе закона којима је то прописано.

У коначном рачуну, обвезник који је примио аванс исказује укупне износе: укупну продајну вредност (која представља пореску основицу за обрачун ПДВ), укупан износ ПДВ-а (обрачунат на пореску основицу) и укупан износ ПДВ-а за плаћање (након умањења за износ ПДВ-а који је обрачунат на авансну уплату). Обавеза је продавца да у коначном рачуну одбије авансна плаћања, заједно са ПДВ-ом.

Обавезу плаћања и вођења евиденције пореза на додату вредност (ПДВ) немају сви обвезници.

⁵ Поступак дефискализације фискалне касе спроводи се на захтев економског субјекта који је, до 1.9.2012. године (или оног дана када престаје с радом), евидентирао промет преко фискалне касе. Реч је о захтеву за одјављивање фискалне касе, односно за брисање из регистра фискализованих каса на обрасцу ИПУ-1, преко овлашћеног сервисера. Обвезник је дужан да фискалну касу преда овлашћеном сервисеру оног дана када престаје са радом или када престаје обавеза евидентирања промета преко фискалне касе. Овлашћени сервисер, у присуству овлашћеног радника Пореске управе, скида фискални модул и преузима све податке из фискалне меморије фискалне касе, о чему се саставља записник. Обвезник има право да присуствује преузимању података из фискалне меморије. Пореска управа издаје решење о брисању из регистра фискализованих каса. Фискална каса се након дефискализације враћа власнику.

– Предузетници чији укупан промет у претходној години (то су власници постојеће радње) или планирани промет (то су власници но новоосноване радње) износи мање од 6 милиона динара, нису обвезници пореза на додату вредност (не плаћају ПДВ) и не воде евиденцију ПДВ-а.

– Предузетници који остваре или планирају да ће остварити годишњи промет у распону од 6 до 8 милиона динара могу стећи статус паушалца, уколико испуњавају услове и ако то желе. Са статусом паушалца ни они нису обвезници ПДВ-а (не плаћају ПДВ), али имају обавезу вођења евиденције ПДВ-а. Наиме, ови предузетници, иако не плаћају ПДВ, дужни су да пословне књиге воде по систему простог књиговодства, што подразумева и обавезу вођења евиденције ПДВ-а.

– Предузетници (власници постојеће или новорегистроване радње) који остваре или процењују да ће остварити годишњи промет већи од 8 милиона динара могу се одредити за вођење пословних књига по систему простог или двојног књиговодства. Независно од тог одређења, ови предузетници су обвезници ПДВ-а и дужни су да воде евиденцију ПДВ.

– Предузетници који су оснивачи предузећа организованог као привредно друштво (у облику: ортакчког друштва, командитног друштва, друштва са ограниченом одговорношћу или акционарског друштва) дужни су да пословне књиге воде по систему двојног књиговодства. Сва ова правна лица, која су основала физичка лица, имају обавезу плаћања ПДВ-а и вођења његове евиденције.

Исправка рачуна због погрешно исказаног ПДВ-а. Може се десити да обвезник у рачуну за испоручена добра и извршене услуге искаже већи ПДВ од оног који дугује у складу са Законом о ПДВ-у. У том случају, обвезник је дужан да тако исказан износ плати, а да у новом рачуну изврши исправку износа ПДВ-а. Исправљен рачун издавалац рачуна је дужан да достави примаоцу рачуна. Исправка ПДВ-а врши се у пореском периоду у којем је издат рачун са исправљеним износом ПДВ-а. Лице које није обвезник ПДВ-а издаје рачун, али не исказује ПДВ, односно не издаје ПДВ рачун приликом промета робе и услуга.

Ако лице које није обвезник ПДВ-а (нпр. предузетник) изда ПДВ рачун, сматра се дужником ПДВ-а. Он мора да поднесе пореску пријаву за тај месец, у коју уноси грешком исказана ПДВ у рачуну, а уплату тог износа мора да изврши најкасније до 15. наредног месеца. У том случају, ништа боље неће проћи ни купац. На основу рачуна у којем је грешком исказан ПДВ купац нема право на одбитак претходног ПДВ-а. Лице које искаже ПДВ у рачуну, а није обвезник ПДВ-а или није извршило промет добара (услуга), дугује исказани ПДВ и нема право да изврши исправку рачуна (чл. 44 став 3 Закона о ПДВ).

Формирање евиденције о промету робе (услуга) и ПДВ

Обвезник ПДВ-а дужан је да на крају пореског периода (месеца или тромесечја) обрачуна и плати ПДВ на извршени промет робе и услуга. Уместо да то чини излиставањем рачуна, примљених и издатих од почетка до краја пореског периода, законодавац је прописао и дужност обвезника да податке из рачуна, континуирано и систематски, води у одговарајуће евиденције у сваком пореском периоду. Вођење те евиденције у непосредном је интересу обвезника ПДВ-а (јер му она служи као основа да на једноста-

ван и лак начин тачно обрачуна и плати ПДВ), али и пореског органа (коме евиденција о ПДВ-у служи за контролу обрачунаог и плаћеног ПДВ-а). Евиденција о промету робе и услуга и о ПДВ-у води се на основу рачуна и других докумената, и то:

- рачуна о набавкама добара (услуга), на основу којих је обрачунат претходни ПДВ;
- рачуна о продатим добрима (услугама), на основу којих је обрачунат дуговани ПДВ.

Обавеза вођења евиденције о ПДВ-у односи се на лица која су регистрована као обвезници ПДВ-а. Мали порески обвезници који нису обвезници ПДВ-а (правна лица и предузетници) нису дужни да воде евиденцију о ПДВ-у, али имају обавезу да воде евиденцију о укупном промету добара и услуга. На основу праћења оствареног промета у претходном пореском периоду, она ће утврдити моменат (дан) испуњења законских услова од када постају обвезници ПДВ-а.

Ни Законом о ПДВ-у (Сл. гл. РС бр. 84/04...93/12), а ни Правилником о облику, садржини и начину вођење евиденције о ПДВ-у, Сл. гл. РС бр. 120/12 (Правилник о евиденцији), није изричито прописана форма евиденције о ПДВ-у (у виду обрасца). Ипак, овим правилником прописани су бројни подаци који приказују трансакције привредних субјеката, према којима је могуће устројити одговарајуће књиге евиденције. Све књиге евиденције могу се сврстати у две групе:

1. основне књиге евиденције, које садрже податке исказане у издатим и примљеним рачунима и другим документима, по основу редовног промета робе и услуга. Сви обвезници ПДВ-а, без изузетка, дужни су да воде евиденције о ПДВ-у, исказане:

- у издатим рачунима;
- у примљеним рачунима;
- за извршен промет по општој стопи од 20%;
- за извршен промет по посебној стопи од 8%;
- за извршен промет за који је прописано ослобођење од ПДВ-а са правом на одбитак претходног пореза;
- за извршен промет за који је прописано ослобођење од ПДВ-а без права на одбитак претходног пореза;
- за извршен промет према територији АП Косово и Метохија⁶;
- за унапред примљене уплате (авансне уплате)⁷;

⁶ На испоруке добара домаћег порекла и извршене услуге купцима на територији АПКМ не обрачунава се (и не плаћа се) ПДВ, због чега овај промет има исти третман као и промет добара и услуга купцима из иностранства. Промет се извршава у складу са Уредбом о извршавању Закона о ПДВ на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија за време важења Резолуције Света безбедности ОУН број 1244 (Сл. гл. РС бр. 111/13). Уредбом је посебно регулисан промет добара домаћег и страног порекла који се упућује на територију АПКМ, а посебно промет са територије АПКМ купцима на територији Републике.

На извршен и наплаћен промет добара домаћег порекла на територију АПКМ испоручиоци (обвезници ПДВ) имају право на пореско ослобођење од плаћања ПДВ-а, у односу на право на одбитак претходног пореза, под условом презентације доказа да су добра отпремљена на територију АПКМ и да је извршен пренос новчаних средстава на текући рачун испоручиоца добара и услуга. Евиденцијом о издатим рачунима за испоруке купцима на територији АПКМ обухвата се извршен и наплаћен промет добара домаћег порекла купцима на територији Покрајине.

⁷ Продавац је дужан да, на име извршене наплате пре испоруке добара (услуга) изда рачун, који уводи у одговарајућу евиденцију издатих рачуна. ПДВ исказан у том рачуну може имати карактер претходног ПДВ-а уколико је датум издавања рачуна и датум плаћања аванса у истом пореском периоду. Авансни рачун који је добављач упутио купцу, купац уноси у евиденцију примљених рачуна за извршене уплате аванса.

- за унапред извршене уплате (авансно плаћање);
- у издатим признаницама и износу ПДВ-а надокнаде плаћене пољопривреднику из чл. 34 Закона о ПДВ-у и др.

У евиденцији за ПДВ мора да се обезбеде подаци о промету добара без накнаде, који се врши на основу интерних рачуна, као што су: узимање добара за личне потребе оснивача, запослених и других лица, бесплатно давање пословних узорака и поклона мање вредности (пословним партнерима) и сл. Све ове евиденције могу се водити у виду књига евиденције о ПДВ-у, од којих су основне две књиге: 1. Књига примљених рачуна (КПР), која представља евиденцију примљених рачуна и 2. Књига издатих рачуна (КИР), којом се обухватају подаци из издатих рачуна.

2. посебне књиге евиденције, које садрже податке (преузете из примљених и издатих рачуна) по основу специфичног промета. Чланом 3, 4, 5. и 6. Правилника о облику, садржини и начину вођења евиденције о ПДВ, Сл. гл. РС бр. 120/12 (Правилник о евиденцијама) прописане су посебне евиденције које обезбеђују податке о промету добара и услуга за одређене (специфичне) намене:

- Књига о промету извршеном дипломатским и конзуларним представништвима и међународним организацијама. ПДВ се не плаћа на промет добара и услуга извршен овим лицима, због чега је обвезник ПДВ-а дужан да води посебну евиденцију о том промету.

- Књига о промету добара набављених са ПДВ-ом за давање хуманитарне помоћи. Организације регистроване за хуманитарну делатност могу да врше набавку добара од правних лица – обвезника ПДВ-а, на која плаћају ПДВ. Хуманитарне организације које су платиле ПДВ имају право на рефакцију ПДВ-а, уколико је он исказан на рачуну и ако су платиле рачун, а набављена добра отпремљена у иностранство, где се користе у хуманитарне, добротворне или образовне сврхе.

- Евиденција промета половних добара, укључујући половна моторна возила, уметничка дела и др. Обвезници који се баве овим прометом не исказују ПДВ у рачунима и немају право на одбитак претходног ПДВ-а.

Посебне књиге евиденције могу се обезбедити и у оквиру КПР и КИР-а, и то без икаквих измена облика тих књига. Ипак, ради лакше контроле, евиденција специфичног промета води се одвојено од евиденције редовног промета добара и услуга.

Обавеза подношења пореске пријаве

У систему опорезивања порезом на додату вредност у нашој земљи обавезу плаћања ПДВ-а имају:

1. *обвезници ПДВ-а који су се регистровали за обвезнике ПДВ-а.* Они су дужни да за сваки порески период достављају пореску пријаву, што значи да то морају да чине и у пореском периоду у којем:

- нису извршили промет добара и услуга (обвезник ПДВ-а који у текућем пореском периоду није продавао ни набављао добра и услуге дужан је да поднесе празну пореску пријаву за тај период);

- нису остварили право на одбитак претходног пореза и

- немају обавезу плаћања ПДВ-а.

2. *порески дужници.* То су лица која се нису регистровала за обвезнике ПДВ-а.

Обавеза подношења пореске пријаве за регистроване пореске обвезнике

За ПДВ могу се евидентирати сви привредни субјекти који врше промет добара и услуга на територији Републике и/или у иностранству: правна лица, предузетници и нерегистрована физичка лица. Евидентирање обвезника за ПДВ врши надлежни порески орган, на основу евиденционе пријаве коју подноси привредни субјект. Законом о ПДВ-у прописано је ко мора да се евидентира за ПДВ (чл. 38), а ко може добровољно да се евидентира, ако то жели (чл. 33 и 34 Закона). Наш порески систем разликује две категорије регистрованих пореских обвезника ПДВ-а. То су:

а) редовни порески обвезници – правна лица, предузетници и физичка лица (укључујући и пољопривреднике), који обављају самосталну делатност као трајну делатност, а у претходних 12 месеци имају укупан промет добара и услуга већи од 8 милиона динара. Називају се редовним, јер промет од 8.000.000 динара представља цензус за обавезан улазак у систем ПДВ-а. Ови привредни субјекти се, по сили закона, морају евидентирати за обвезнике ПДВ-а (чл. 38 Закона о ПДВ-у). Њихова ПДВ активност отпочиње наредног дана од дана када су у обавези да се евидентирају као обвезници ПДВ-а;

б) мали порески обвезници – предузетници, микроправна лица и пољопривредници, који врше промет добара и услуга на територији Републике Србије и чији је укупан промет у претходних 12 месеци мањи од 8 милиона динара или који процењују (то су новорегистровани субјекти) да ће у наредних 12 месеци имати мањи промет од 8 милиона динара (у овај износ није укључен промет сопствене опреме и објеката за вршење делатности), који су се добровољно определили за обвезнике ПДВ-а. ПДВ активност ових лица отпочиње даном регистравања за обавезу плаћања ПДВ-а. Мали порески обвезници који не желе да буду у систему ПДВ-а не плаћају ПДВ, па немају ни обавезу вођења пореске евиденције. Они немају обавезу достављања пореске пријаве пореском органу, али немају ни право на одбитак пореза плаћеног на своје инпуте.

Датум почетка обављања ПДВ активности регистрованих обвезника је датум који је наведен у евиденционој пријави. То је датум када је редовни обвезник остварио укупан промет већи од 8 милиона динара или датум када је мали порески обвезник добровољно донео одлуку о евидентирању за ПДВ. Од дана почетка обављања ПДВ активности, обвезник стиче сва права и обавезе, прописане Законом о ПДВ-у.

Надлежни порески орган води евиденцију о свим обвезницима ПДВ-а којима су издате потврде.

Обавеза подношења пореске пријаве за редовне пореске обвезнике

Према одредби чл. 38 став 1 Закона о ПДВ-у, за обвезника ПДВ-а мора се евидентирати обвезник (привредно друштво, предузетник и нерегистровано физичко лице) који је у претходних 12 месеци остварио укупан промет већи од 8 милиона динара. У укупан промет укључују се све испоруке добара и извршене услуге у Републици Србији, уз накнаду, у оквиру обављања делатности, као и увоз добара у

земљу. У овај промет не улази промет опреме и објеката за вршење делатности. Правилником о утврђивању опреме и објеката за вршење делатности и о начину исправке одбитка претходног пореза за опрему и објекте за вршење делатности (Сл. гл. РС бр. 67/05) прописано је шта се сматра опремом и објектима за вршење делатности. Опрема за вршење делатности је добро појединачне вредности од најмање 500.000 динара без ПДВ-а, а чији је век употребе дужи од једне године. У укупан промет не укључују се износи плаћени на име јавних прихода (пореза, доприноса и др.), кредити, накнаде штете које исплаћују осигуравајућа друштва и сл.

Обвезник са цензусом за обавезан улазак у систем ПДВ-а дужан је да најкасније до истека првог рока за предају периодичне пореске пријаве поднесе евиденциону пријаву надлежном пореском органу.

Пример: обвезник је у јануару 2014. године имао промет од 2.000 динара, у фебруару 8.000 динара, марту 12.000 динара, а 20.5.2015. године остварио је промет у износу 8.100.000 динара.

У складу са чл. 38 Закона о ПДВ-у, овај обвезник мора да се евидентира за ПДВ. Он је дужан да поднесе евиденциону пријаву, у коју, као датум почетка обављања ПДВ активности, уписује датум 20.5.2015. године. Евиденциону пријаву дужан је да поднесе пореском органу најкасније до 15.6.2015. године, јер је то први рок за предају пореске пријаве.

Обвезник ПДВ-а може постати свако лице које самостално обавља промет добара и услуга или увози добра у оквиру регистроване делатности. Зато мора свакодневно да прати и да има ажурну евиденцију о оствареном промету. Оног дана када остварени промет пређе 8 милиона динара у претходних 12 месеци (и пре истека тог периода – ако оствари промет већи од 8 милиона), он мора да поднесе евиденциону пријаву.

Ако лице испуњава услове за обавезно подношење евиденционе пријаве за ПДВ, а ипак пропусти да то учини, улази у прекршај, за који се изриче новчана казна. Приредни субјект са статусом обвезника ПДВ-а има обавезу да на рачунима о извршеном промету робе и услуга обрачунава и плаћа ПДВ. Дакле, обрачунавање и плаћање ПДВ-а врши сам порески обвезник, по систему самоопорезивања. Контролу обрачуна и принудну наплату неуплаћене пореске обавезе врши порески орган.

Обавеза подношења пореске пријаве за мале пореске обвезнике

Малим порески обвезником сматра се лице (предузетник, микроправно лице и пољопривредник) које врши промет добара и услуга на територији Републике Србије и/или у иностранству, а чији је укупан промет у претходних 12 месеци мањи од 8 милиона динара. Порески обвезник који пређе прописан цензус, тј. који има укупан промет већи од 8 милиона динара, не сматра се малим пореским обвезником. Он је без могућности избора статуса пореског обвезника. Они постају обвезници ПДВ-а, што значи да се морају регистровати у систему ПДВ-а. То подразумева обавезу плаћања ПДВ-а и вођења пореске евиденције, као и право на одбитак претходног ПДВ-а. Остали субјекти, без права на одбитак претходног пореза, овај порез (исказан на рачунима добављача) сматрају трошком набавке. Морају да га укалкулишу у своје продајне цене, што утиче на кретање тржишних цена. По томе што не

остварују право на одбитак претходног пореза, ови порески обвезници су у истом положају у којем су и крајњи купци⁸.

Чланом 33 Закона о ПДВ-у прописан је посебан поступак опорезивања малих обвезника са прометом мањим од 8.000.000 динара. Посебност овог поступка огледа се у могућности опредељења малих обвезника за плаћање ПДВ-а, као израз њиховог слободног избора за једну од опција:

- систем паушалног опорезивања или
- ПДВ систем.

Ако се определе за паушално опорезивање, они не исказују ПДВ на рачунима за извршени промет робе и услуга и не воде пореску евиденцију, али су и без права на одбитак претходног пореза. Они плаћају добављачима ПДВ, у износу исказаном на рачуну, док се у књиговодству ПДВ исказује у набавној вредности материјала, робе, основних средстава и трошкова пословања.

Мали обвезник (паушалац) може се, у било које време у току године, одрећи права на паушално опорезивање и определити се за систем ПДВ-а. То може учинити и онда када испуњава све услове за одржање статуса паушалца, тј. када је његов промет мањи од 8.000.000 динара. Мали обвезници који се определе за систем ПДВ-а, морају се регистровати као обвезници ПДВ-а. Предузетници који уђу у систем ПДВ-а, добијају од надлежног пореског органа потврду о регистрацији у тај систем. По извршеној регистрацији, они имају право исказивања ПДВ-а у рачунима и право на одбитак претходног пореза, уз обавезу вођења прописане пореске евиденције. Да би се евидентирао у систему ПДВ-а, мали обвезник мора да поднесе евиденциону пријаву надлежном пореском органу. У том случају, а у складу са чл. 33. став 3 Закона о ПДВ-у, мали обвезник стиче сва права и обавезе обвезника ПДВ-а.

Обавеза плаћања ПДВ-а траје најмање две године. По истеку тог рока, мали порески обвезник који у претходних 12 месеци није остварио укупан промет већи од 8.000.000 динара, или због престанка обављања делатности, може да поднесе захтев за престанак обавезе плаћања ПДВ-а, на основу којег надлежни порески орган издаје потврду о брисању из евиденције за ПДВ. Без ове потврде, АПР, односно надлежни орган за вођење регистра, не може извршити брисање обвезника из регистра привредног субјектата (уколико је реч о субјекту који престаје да обавља делатност). Ако је реч о обвезнику који је добио потврду о брисању из евиденције ПДВ-а због тога што не жели да буде ПДВ обвезник, јер му је промет мањи од 8.000.000 динара, по пријему акта од надлежног пореског органа којим се потврђује брисање из евиденције, обвезник је дужан да пореском органу поднесе захтев за паушално опорезивање. То мора учинити најкасније 15 дана од дана пријема акта. Ако порески орган на основу захтева или провером утврди да нису испуњени услови за паушално опорезивање предузетника, испоставиће му решење којим ће му наложити вођење пословних књига (његово је право да се определи да ли ће пословне књиге водити по систему простог или двојног књиговодства), а обвезник ће и даље имати статус ПДВ обвезника.

⁸ Данас у Србији бројни предузетници плаћају порез на паушално утврђен приход од промета робе и услуга, али има и предузетника који су обвезници ПДВ-а по сили закона, или су се добровољно определили за такав статус, иако им је укупан приход знатно нижи од цензуса прописаног за улазак у систем ПДВ-а.

Обавеза плаћања ПДВ-а може престати и предузетнику који је у претходних 12 месеци остварио промет мањи од 8 милиона динара, уз услов да поднесе захтев за престанак обавезе плаћања ПДВ-а и за брисање из евиденције за ПДВ. То значи да ако обвезник не поднесе захтев за брисање из евиденције за ПДВ, надлежни порески орган не може по службеној дужности да га избрише из те евиденције. Обвезник коме престане статус обвезника ПДВ-а, уз захтев за паушално опорезивање, дужан је да поднесе и пореску пријаву, у року од 15 дана од дана пријема акта надлежног пореског органа којим се потврђује брисање из евиденције за ПДВ (чл. 94 Закона о порезу на доходак грађана).

Мали порески обвезник који има статус обвезника ПДВ-а дужан је да примаоцу добара и услуга изда рачун, за сваки извршени промет, са обрачунатим ПДВ-ом. Рачун је основни документ у којем обвезник ПДВ-а обрачунава ПДВ на вредност извршеног промета добара и услуга. Ова обавеза постоји и ако обвезник авансно наплати део или пун износ накнаде, с тим што се у коначном рачуну одбијају авансна плаћања у којима је садржан ПДВ. Може се десити да паушалац, иако није обвезник ПДВ-а, на рачуну исказе ПДВ или одбије ПДВ као претходни порез. Он на то нема право, због чега постаје дужник ПДВ-а, односно мора да плати ПДВ у назначеном износу. С обзиром на то да није обвезник ПДВ-а, такав предузетник нема могућност повраћаја ПДВ-а у наредном периоду.

Може се десити и да обвезник не обрачуна ПДВ или да не плати ПДВ у прописаном року. За прекршаје по том основу, чланом 60 Закона о ПДВ-у предвиђена је новчана казна. Порески обвезник који прими рачун са исказаним ПДВ-ом од малог обвезника који није у систему ПДВ-а, тако плаћен ПДВ нема карактер претходног пореза. За тај износ ПДВ-а купац не може да умањи дуговани порез.

Истичемо и да има малих обвезника који се, иако испуњавају услове за стицање статуса паушалног обвезника, опредељују за улазак у систем ПДВ-а, јер немају обавезу ни право исказивања ПДВ-а на рачунима, али немају ни право на одбитак претходног пореза. Подразумева се и да мали порески обвезник има обавезу праћења висине укупног промета у претходних 12 месеци и када премаше (или процене да ће премашити) тај износ дужан је да поднесе евиденциону пријаву за ПДВ, најкасније до истека првог рока за предају периодичне пореске пријаве. Подношењем пријаве губи се статус малог пореског обвезника и прелази се у редовне обвезнике ПДВ-а.

Обавеза подношења пореске пријаве за пореске дужнике

Пореске дужнике чине лица која се нису регистровала за обвезнике ПДВ-а. За пореског дужника порески период за који се обрачунава ПДВ, предаје пријава и плаћа ПДВ, јесте календарски месец. Порески дужници су дужни да пореску пријаву поднесу у року од 10 дана по истеку пореског периода у којем је настала пореска обавеза. За разлику од пореских обвезника који су дужни да подносе пореску пријаву за сваки порески период, без обзира на то што нису имали промет, порески дужници имају обавезу подношења пореске пријаве само за онај порески период у ко-

јем је настао дуг по основу ПДВ-а (у пореском периоду у којем нема обавезе ПДВ-а они не подносе пореску пријаву). У пореске дужнике убрајају се лица из:

а) чл. 10. став 1. тачка 2 и 3. Закона о ПДВ:

– порески пуномоћник кога одреди страном лице које нема седиште ни сталну пословну јединицу у нашој земљи, односно пребивалиште, а које обавља промет добара и услуга у Републици Србији и

– прималац добара и услуга, ако страном лице из претходне алинеје не одреди пореског пуномоћника.

Пример: страном правно лице, регистровано у Ирској, намерава да прода белу технику трговинском предузећу „Оријентир“ из Смедеревске Паланке. С обзиром на то да није постигнут коначан договор о купопродаји са потенцијалним купцем, као и чињенице да нема пословно седиште, нити сталну пословну јединицу на територији Републике Србије, страном предузеће је за пореског пуномоћника овластило шпедитерско предузеће „Еврошпед“ из Смедерева. Дана 25.9.2014. године извршен је увоз и царинење беле технике у вредности од 1.500.000 динара. Царинска испостава је, на основу фактуре страног лица, обрачунала ПДВ у износу од 300.000 динара. Порески пуномоћник је дужан да приликом подизања робе из царинског надзора изврши уплату обрачунаог ПДВ-а (он нема обавезу плаћања фактурне вредности увезене робе). Његова је обавеза и да по том основу, за порески период 1. до 30. 9. 2014. године, попуни пореску пријаву и поднесе је пореском органу, најкасније до 15.10.2014. године.

Међутим, страном правно лице не мора да овлашћује пореског обвезника, уколико се испорука беле технике остварује према купопродајном уговору закљученом између трговинског предузећа „Оријентир“ и његовог инопартнера. У том случају, робу прима увозник (трговинско предузеће), који има обавезу плаћања уговорене вредности робе (1.500.00 динара) и ПДВ-а (300.000 динара). Његова је обавеза и да попуњену пореску пријаву за порески период у којем је извршен увоз робе, преда пореском органу;

б) чл. 10. став 1. тачка 4. Закона о ПДВ-у. Порески дужник је лице које је у рачуну или другом документу који служи као рачун грешком исказао ПДВ (он није обвезник ПДВ-а, па нема ни право његовог исказивања) или није извршио промет добара и услуга.

Пример: трговинска радња „Украс“ из Зајечара остварује годишњи промет добара и услуга од 4.000.000 динара. Иако није у систему ПДВ-а, власник радње је грешком на фискалном одсечку, издатом 18. 9. текуће године, приликом продаје бојлера у вредности од 10.000 динара, зарачунао ПДВ у износу од 2.000 динара. С обзиром на то да нема право исказивања ПДВ-а у својим излазним рачунима, овај предузетник је дужан да плати тако исказани ПДВ и да попуни пореску пријаву, за период 1. до 30. 9. текуће године. Пријаву мора да преда пореском органу најкасније до 15.10. текуће године, што је и рок да изврши уплату ПДВ-а.

За разлику од пореских обвезника који су дужни да за сваки порески период подносе пореску пријаву, порески дужници то чине само у изузетним ситуацијама – ако је настала обавеза плаћања ПДВ-а.

Порески период

Порески период је онај за који обвезник обрачунава и плаћа ПДВ и предаје пореску пријаву. Порески период може бити календарски месец или календарско тромесечје. Критеријум за одређивање пореског периода је укупно остварен или укупно процењен промет добара и услуга пореског обвезника, без пореза по одбитку оствареног промета опреме и објеката за вршење делатности. Порески обвезници који се определе за статус једномесечног или тромесечног пореског обвезника подносе захтев за одобрење тог статуса пореском органу. Према чл. 48 Закона о ПДВ:

а) *календарски месец* је порески период за:

– обвезника који је у претходних 12 месеци остварио укупан промет већи од 50 милиона динара или који процењује да ће у наредних 12 месеци остварити укупан промет већи од 50 милиона динара;

– обвезника коме је порески орган одобрио плаћање ПДВ-а по принципу наплаћене реализације (то су обвезници чији је укупан промет мањи од 50 милиона динара);

– обвезника који се први пут, у текућој календарској години, региструје као ПДВ обвезник. За ове обвезнике, порески период је календарски месец за текућу и наредну календарску годину, независно од дана регистрације за обављање делатности.

Обвезник ПДВ-а коме је за порески период одређен календарски месец дужан је да пореску пријаву подноси пореском органу у року од 15 дана по истеку пореског периода. Он може да поднесе захтев за промену пореског периода у календарско тромесечје, уколико утврди да му је укупан промет у претходних 12 месеци смањен на ниво испод 50.000.000 динара. Одобрени порески период по поднетом захтеву траје најмање 12 месеци.

Пример: обвезник ПДВ-а, који обрачунава ПДВ, предаје пореску пријаву и плаћа ПДВ месечно, утврдио је да је 17. 5. текуће године остварио укупан промет добара и услуга у претходних 12 месеци мањи од 50.000.000 динара. Пореску пријаву за текући порески период дужан је да поднесе најкасније до 15. јуна текуће године. Затим, пореске пријаве подноси, обрачунава и плаћа ПДВ тромесечно (до 20. септембра, до 20. децембра итд.).

б) календарско тромесечје је порески период за обвезника ПДВ-а који је у претходних 12 месеци остварио укупан промет мањи од 50.000.000 динара (осим за обвезника који примењује систем наплате јер је за њега порески период календарски месец). Обвезник коме је за порески период одређено календарско тромесечје, дужан је да пореску пријаву поднесе пореском органу у року од 20 дана по истеку пореског периода. Ако се промене услови, нпр. оствари укупан промет (или процењује да ће остварити укупан промет) већи од 50.000.000 динара, обвезник је дужан да поднесе захтев пореском органу за промену пореског периода у календарски месец. То може учинити само на почетку календарске године, односно до 15. јануара. Порески период који је одобрен на основу таквог захтева траје најмање 12 месеци, што значи да након истека тог периода обвезник може опет да промени порески период у календарско тромесечје.

Интервал за обрачун и плаћање ПДВ-а за мале пореске обвезнике износи три месеца, што је повољније решење од интервала за обрачун и плаћање ПДВ-а за редовне пореске обвезнике (1 месец).

Обавезе и права редовног пореског обвезника, коме је за порески период одређен календарски месец су:

- обрачунава ПДВ за сваки месец;
- подноси пореску пријаву за сваки месец, најкасније до 15. у наредном месецу, за претходни месец;
- плаћа ПДВ приликом подношења пореске пријаве, најкасније до 15. у наредном месецу;
- остварује право на повраћај ПДВ најкасније у року од 25 дана по истеку месеца. Ако претежно врши промет добара у иностранство, обавезник има право на повраћај ПДВ најкасније у року од 25 дана по истеку месеца.

Обвезник коме је за порески период одређено календарско тромесечје дужан је да:

- обрачунава ПДВ за свако тромесечје;
- подноси пореску пријаву за свако тромесечје, најкасније у року од 20 дана по истеку тромесечја (до 20. априла, 20. јула, 20. октобра текуће године и до 20. јануара наредне године);
- плаћа ПДВ приликом подношења пореске пријаве, најкасније у року од 20 дана по истеку тромесечја;
- остварује право на повраћај ПДВ-а најкасније у року од 45 дана по истеку тромесечја.

Пореска пријава се доставља за календарске месеце, односно календарска тромесечја, без обзира на то да ли у том пореском периоду има обавезу плаћања ПДВ-а или има право на повраћај ПДВ-а, односно право на порески кредит.

Ако мали порески обвезник у календарском тромесечју оствари укупан промет већи од 50 милиона динара (чл. 48. став 3 Закона о ПДВ), порески период је календарски месец, почев од месеца по истеку календарског тромесечја. Мали порески обвезник може да поднесе пореском органу захтев за промену пореског периода у календарски месец, најкасније до 15. јануара текуће године. У том случају, одобрен порески период траје најмање 12 месеци.

Редовна наплата пореза по принципу фактурисане и наплаћене реализације

Према чл. 2 Закона о пореском поступку и пореској администрацији (Сл. гл. РС бр. 80/02, 47/13), све јавне приходе у виду пореза на различите врсте прихода правних и физичких лица, наплаћује Пореска управа. Постоје две врсте (могућности) наплате пореза:

1. редовна, која се врши о року доспелости пореске обавезе. Наплата пореза обавља се, по правилу, плаћањем новчаног износа о доспелости пореза, у рокови-ма прописаним законом. Изузетно, порез се може наплатити:

- путем компензације и
- конверзијом потраживања по основу пореза у трајни улог Републике Србије;

2. принудна, која се предузима кад доспела пореска обавеза није намирена до истека рока доспелости.

Редовна наплата пореза извршава се из прихода које порески обвезник остварује током пословне године по различитим основама. Приходи се могу обрачунати на један од два начина:

а) *Приходи према принципу фактурисане реализације.* Пословни приходи се обрачунавају на бази извршене продаје производа и услуга до краја пословне године, без обзира на то да ли је извршена наплата до 31.12. или ће то бити накнадно учињено. По овом систему, у приходе улазе наплаћен приход од извршене продаје, тј. остварен прилив новчаних средстава у том обрачунском периоду, као и потраживања новчаних средстава од продаје (само она потраживања за која је извесно да ће бити наплаћена). Према нашим прописима, у примени је принцип фактурисане реализације, због чега обавеза плаћања ПДВ-а настаје након испоруке и по прихватању производа и услуга од стране купца, без обзира на то што до краја текуће године (31.12) није извршена наплата потраживања. Неретко, предузетници и привредна друштва морали су се задуживати да би намирили обавезе према држави:

– обавезе плаћања пореза и доприноса на зараде и накнаде зарада. Ове обавезе доспевају на исплату у моменту исплате зарада и накнада, без обзира на то што привредни субјект није извршио наплату потраживања. Од 1.1.2014. године зараде и накнаде не могу бити исплаћене, а да претходно није извршена уплата пореза и доприноса. Ако нема новчаних средстава за исплату дажбина према држави, предузеће мора да пронађе додатне изворе, како би извршила исплату зарада. У томе је суштина додатног финансијског напрезања, узрокованог обрачуном прихода по принципу фактурисане реализације;

– обавезе плаћања ПДВ-а. Ове обавезе доспевају на исплату с фактурисањем реализације робе и услуга, без обзира на то што није извршена наплата потраживања. Обавеза плаћања ПДВ-а настаје: а) даном отпремања (отпочињања слања) или даном допремања робе, у зависности од типа транспортне клаузуле (садржане у уговору о купопродаји), којом се утврђује тренутак примопредаје власништва; б) даном предаје основног средства купцу, по завршетку монтаже; ц) даном читавања стања утрошене воде, електричне енергије и гаса и д) даном уласка робе у царинску испоставу која царини увозну робу.

Из законског одређења да се приходи обрачунавају према фактурисаној реализацији, произлазила је обавеза плаћања ПДВ-а без обзира на то што предузеће није извршило наплату потраживања. Чланом 36 Закона о ПДВ-у уводи се систем плаћања ПДВ-а тек кад се добра и услуге наплате, што је у примени од 1. јануара 2013. године.

б) *Приходи према принципу наплаћене реализације,* тј. извршене наплате продатих учинака и робе. Приход привредног субјекта у одређеном периоду једнак је текућем приливу новчаних средстава у том периоду, без обзира на то када су производња и продаја, *de facto*, обављени. У складу са чл. 36а Закона о ПДВ-у, Пореска управа ће пореском обвезнику одобрити обрачунавање и плаћање ПДВ-а по принципу наплаћене реализације уколико укупан промет робе и услуга у претходних 12 месеци није већи од 50 милиона динара и који је у претходних 12 месеци непрекидно био евидентиран за обавезу плаћања ПДВ-а. Да би остварио то право, обвезник ПДВ-а треба да поднесе захтев надлежном пореском органу за одобрава-

ње плаћања ПДВ-а по наплаћеном потраживању, заједно са изјавом о оствареном промету у претходних 12 месеци. Порески орган проверава испуњеност услова за обрачунавање ПДВ-а по систему наплате, а затим издаје потврду о одобравању система наплате. По пријему потврде може почети примена система наплате потраживања. Наравно, порески орган може одбацити захтев за одобравање система наплаћене реализације (као основе плаћања ПДВ-а), ако обвезник не испуњава прописане услове (нпр. ако је остварен промет у претходној години већи од 50 милиона динара). Из истог разлога може престати и систем наплате потраживања, после чега не престаје ПДВ обавеза пореског обвезника, већ он наставља да обрачунава и плаћа ПДВ према фактурисаној реализацији. У том случају, он подноси захтев надлежном пореском органу за одобравање плаћања ПДВ-а према наплаћеном потраживању. Уз захтев, он подноси и изјаву о оствареном промету у претходних 12 месеци. По пријему захтева и провери испуњености услова за систем наплате, Пореска управа издаје потврду о одобравању система наплате, тј. о одобравању плаћања пореске обавезе по наплаћеној реализацији. По пријему ове потврде, обвезник примењује систем наплате потраживања почев од првог дана наредног пореског периода.

Обвезник коме је одобрена примена система наплате потраживања, обрачунава ПДВ за извршени промет добара и услуга и издаје рачун у којем исказује обрачунати ПДВ, уз обавезу да у рачуну истакне да за тај промет добара и услуга примењује систем наплате. Обвезнику коме је одобрен систем наплате потраживања дужан је (према чл. 10 Правилника о садржини и начину вођења евиденције о ПДВ, Сл. гл. РС бр. 120/12) да води пореску евиденцију. Обавезу ПДВ-а, исказану у рачуну, он ће платити у пореском периоду у којем је наплатио потраживање или део потраживања. Обвезник ПДВ-а коме је одобрен систем наплате, има право на одбитак претходног пореза, али под условом да је добављачу платио обавезу за извршену набавку, односно да је плаћен ПДВ при увозу добара. Ако обвезник ПДВ-а не наплати потраживање по основу промета робе и услуга у року од 6 месеци од дана када је извршио промет, дужан је да ПДВ плати за порески период у којем је истекао рок од 6 месеци. Систем наплате престаје првог дана наредног пореског периода:

– по жељи обвезника ПДВ-а, а на основу изјаве о престанку система наплате, коју је доставио пореском органу и

– уколико обвезник не испуњава услове за коришћење система наплате потраживања (нпр. има промет већи од 50 милиона динара).

У оба случаја порески орган издаје потврду о престанку система наплате потраживања. После тога, не престаје ПДВ обавеза пореског обвезника, већ он наставља да обрачунава и плаћа ПДВ према фактурисаној реализацији. Систем наплате престаје и предузетнику који је поднео захтев за брисање из евиденције ПДВ-а, након чега добија статус паушалца. При престанку система наплате, обвезник ПДВ-а дужан је да последњи порески период у којем је примењивао систем наплате плати и пореску обавезу за промет добара и услуга за који није наплатио потраживање и има право да ПДВ обрачунат од стране претходног учесника у промету којем није платио обавезу за промет добара и услуга, одбије као претходни порез.

Принудна наплата пореза

Принудна наплата пореза предузима се уколико доспела пореска обавеза није намирена до истека рока доспелости. Пре него приступи принудној наплати неизмирених обавеза према држави, Пореска управа ће обвезнику послати опомену за плаћање пореза (чл. 71 Закона о пореском поступку и пореској администрацији). Опоменом се налаже да доспели износ плати одмах, а најкасније у року од 5 дана од дана пријема опомене, са обрачунатом каматом од дана издавања опомене, до дана уплате доспелог пореза.

У складу са чл. 73–74б Закона о пореском поступку и пореској администрацији, Пореска управа може одложити плаћање пореског дуга, тј. дугованог пореза, у целисти или делимично, правном и физичком лицу, само уколико то плаћање на дан доспелости:

- за пореског обвезника представља непримерено велико оптерећење и
- наноси битну економску штету пореском обвезнику.

Члан 2 Уредбе о ближим условима за одлагање плаћања пореског дуга (Сл. гл. РС бр. 53/03, 71/05) прописао је да Пореска управа може обвезнику да одложи плаћање дуга, ако дуг износи најмање, и то за:

1) физичко лице – 10% од опорезивих прихода у години која претходи години у којој је поднет захтев за одлагање;

2) предузетника и мало правно лице – 5% од укупног годишњег прихода исказаног у последњем финансијском извештају, односно годишњег паушалног прихода;

3) средња и велика правна лица – 5% од обртних средстава исказаних у последњем финансијском извештају.

Ако су оба ова услова испуњена, обвезник подноси пореском органу захтев за одлагање плаћања пореског дуга. У складу са тачком 4 Упутства за поступање по захтевима пореских обвезника за одлагање плаћања пореског дуга (Сл. гл. РС бр. 80/02 ... 93/12), захтев се може поднети:

- пре и после истека рока доспелости пореза за плаћање;
- пре и после издавања и достављања опомене обвезнику;
- после истека рока за плаћање из опомене, а пре почетка поступка принудне наплате пореза;
- у току поступка принудне наплате пореског дуга.

Уз захтев, обвезник подноси доказе о испуњености оба услова, као и средства обезбеђења наплате. То су:

1. хипотека на непокретности обвезника;
2. залога на покретним стварима обвезника;
3. неопозива банкарска гаранција;
4. трасирана меница, акцептирана или авалирана и сл.

Порески орган разматра захтев, који са предлогом решења доставља ради доношења коначне одлуке и то:

1. министру или лицу које он овласти – на основу предлога пореског органа према главном месту пословања, односно месту пребивалишта обвезника, осим за изворне јавне приходе јединица локалне самоуправе;

2. градоначелнику, односно председнику општине, односно лицу које он овласти, јединици локалне самоуправе којој припадају изворни јавни приходи чија наплата се одлаже.

Одлуком се може одобрити једнократно одлагање или плаћање пореског дуга на рате, али најдуже до 24 месеца. Обвезнику се може само изузетно одобрити одлагање плаћања пореског дуга и онда када не испуњава оба услова, али нуди инструмент обезбеђења на износ који не може бити мањи од висине пореског дуга, и то:

- неопозиву банкарску гаранцију или
- меницу авалирану од стране пословне банке.

Изузетно, од обвезника се не захтева испуњење услова, ни давање средстава обезбеђења наплате, ако порески дуг, на дан подношења захтева за одлагање плаћања износи:

- за правно лице – до 500.000 динара;
- за предузетника – до 100.000 динара и
- за физичко лице – до 50.000 динара.

Одлагање плаћања пореског дуга врши се на основу решења пореске управе или потписивањем споразума између Пореске управе и пореског обвезника. За време док траје одлагање плаћања пореског дуга, Пореска управа обрачунава камату. Ако се порески обвезник не придражава рокова из решења, односно споразума о одлагању пореског дуга, Пореска управа ће по службеној дужности поништити споразум, односно укинути решење, а доспели дуг принудно наплатити. Принудна наплата пореза може се извршити:

1. из средстава обезбеђења. У том случају, Пореска управа не доноси решење о принудној наплати, већ само обавештава обвезника да ће приступити принудној наплати дуга из средстава обезбеђења наплате;

2. у поступку принудне наплате над обвезником. Принудна наплата врши се из целокупне имовине пореског обвезника. Као предмет принудне наплате могу бити не само новчана средства и новчана потраживања пореског обвезника, већ и његове ХОВ, покретне ствари и непокретности који се излажу продаји. Одлука о томе која ће средства обвезника бити искоришћена за извршење принудне наплате, у надлежности је Пореске управе, која ради тога доноси одговарајуће решење о принудној наплати пореза. Треће лице, осим члана домаћинства пореског обвезника, може да пружи доказ да има право на ствари које су предмет принудне наплате. Тада Пореска управа може да прекине, односно обустави примену мера принудне наплате над тим предметом.

Поступак принудне наплате Пореска управа започиње доношењем решења о принудној наплати пореза, ако порезник није платио порез (у целости или делимично), ни након слања опомене. Решење о принудној наплати постаје извршно даном достављања. Осим наплате заосталог дуга са каматом, на терет пореског обвезника падају и:

- трошкови принудне наплате и
- једнократна такса на принудну наплату пореза у висини од 5% од износа доспелих, а неплаћених пореза (чл. 83 Закона о пореском поступку).

Поступак принудне наплате може бити:

– прекинут, нпр. ако се утврди постојање грешке при обрачуну пореске обавезе (јер је порез нижи од обрачунатог), до исправке решења о пореском дугу или

– обустављен, нпр. ако порески обвезник накнадно плати порески дуг, укључујући настале трошкове принудне наплате и таксу. У случају обуставе поступка принудне наплате, Пореска управа издаје решење о обустави, које се доставља и организацији која спроводи принудну наплату са рачуна.

Ради обезбеђења наплате пореза после почетка принудне наплате из новчаних средстава, Пореска управа доноси решење о принудној наплати пореза, којим привремено забрањује пореском обвезнику измирење новчаних обавеза према трећим лицима, по основу пребијања (компензације), асигнације, цесије итд. У питању је блокада рачуна обвезника. Привремена мера траје до завршетка поступка принудне наплате пореза. Ову привремену меру забране располагања новчаним средствима, Пореска управа може укинути ако порески обвезник поднесе средство обезбеђења наплате пореског потраживања.

После достављања решења о увођењу привремених мера обезбеђења наплате пореског дуга, пореском обвезнику није дозвољено да располаже предметима принудне наплате на којима је залога успостављена. Решењем о принудној наплати пореза из новчаних средстава обвезника обустављају се све финансијске трансакције преко рачуна пореског обвезника, осим трансакција које се односе на намиривање пореза. Ради пописа, процене и заплене покретних ствари, службеник пореске управе, овлашћен за спровођење принудне наплате (порески извршитељ), има право да уђе на земљиште и у просторије у којима порески обвезник обавља своју пословну делатност. Порески извршитељ има право да уђе и у стан ради пописа и процене и заплене покретних ствари и процене стана. Ако држалац стана не дозвољава улазак у стан, Пореска управа подноси захтев надлежном суду за доношење решења којим се пореском извршитељу то дозвољава. Суд је дужан да донесе решење по овом захтеву, најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева.

Пре приступања попису, порески извршитељ показује решење о принудној наплати и позива пореског обвезника да плати неизмирени дуг. Попис покретних ствари спроводи се у присуству два сведока. Првенство у попису имају ствари које се најлакше могу уновчити. Порески извршитељ је овлашћен да удаљи лице које омета спровођење принудне наплате. Принудна наплата пореза може се извршити:

1. запленом и преносом новчаних средстава са текућег и девизног рачуна пореског обвезника на уплатни рачун јавних прихода, у складу са Одлуком о начину вршења принудне наплате са рачуна клијента (Сл. гл. РС бр. 14/14);

2. преносом новчаних потраживања обвезника на уплатни рачун јавних прихода. Решењем о принудној наплати пореза пореском обвезнику се налаже да свој дуг намири уплатом на уплатни рачун јавних прихода, по доспелости потраживања;

3. запленом зараде (ако је обвезник у радном односу изван своје радње) или пензије. Решењем о принудној наплати пореза налаже се исплатиоцу зараде, односно пензије, да врши њихову обуставу и уплату на уплатни рачун јавних прихода;

4. запленом и продајом ХОВ-а, покретних ствари и непокретности.

Ако се принудна наплата пореза извршава на бази продаје покретних ствари и непокретности, решењем Пореске управе пореском обвезнику се налаже да у одређеном року Пореској управи преда дуговану покретну ствар или непокретност.

Ако дужник ни у том року не изврши плаћање пореза, Пореска управа врши принудну наплату тако што проценитељ пописује, процењује, плени и продаје:

– покретне ствари. О извршеном попису и процени вредности ствари, порески извршитељ саставља записник који доставља пореском обвезнику. Он може изјавити приговор у року од 3 дана од дана достављања записника. Поступак принудне наплате се прекида до доношења закључка по приговору. Ако је ствар подложна кварењу или ако њено чување изискује велике трошкове, до прекида принудне наплате неће доћи. У том случају, Пореска управа продаје ствар непосредном погодбом (чл. 102 Закона о пореском поступку...). Ако се одређене покретна ствар пореског обвезника налази код другог лица, оно је дужно да је, на захтев пореског извршитеља, преда за сврху принудне наплате или да плати пореску обавезу Пореској управи (тада му порески извршитељ издаје потврду о предаји, односно о уплати дугованог износа).

Продаја покретних ствари врши се путем усменог јавног надметања или непосредном погодбом између купца и Пореске управе, о чему се доноси закључак. Оглашавање продаје врши се на интернет страни и на огласној табли, а у дневном листу – ако је процењена вредност покретних ствари већа од 1.000.000 динара;

– непокретности. Непокретност се пописује, одређује њена почетна вредност и продаје од стране пореског извршитеља, на основу решења о принудној наплати. Заплону непокретности врши порески извршитељ, који пре приступања заплени мора да покаже овлашћење и решење о принудној наплати. Тада ће, још једном, позвати пореског обвезника да плати дуговани износ. Заплена непокретности спроводи се у присуству два пунолетна сведока. Извршитељ је овлашћен да удаљи лице које омета спровођење принудне наплате, а у случају потребе може да затражи помоћ полиције. О извршеној заплени непокретности саставља записник. У року од 3 дана од коначности решења о принудној наплати, Пореска управа утврђује почетну вредност непокретности, путем решења. Против тог решења порески обвезник може изјавити приговор у року од 3 дана од дана пријема. Против решења по приговору, жалба није допуштена.

Продаја непокретности обавља се путем усменог јавног надметања. Оглас се објављује на огласној табли организационе јединице Пореске управе на чијој територији се налази непокретност и у дневном листу. Продаја непокретности врши се у седишту организационе јединице Пореске управе која ту продају спроводи. Ако непокретност не буде продата путем усменог јавног надметања, продаја непокретности врши се непосредном погодбом. Ако се ни на овај начин не може продати, непокретност се преноси у својину Републике. Купци овакве непокретности не могу бити порески обвезник и лица запослена у Пореској управи, као ни са њима повезана лица. Купац непокретности дужан је да уплати износ за који му је непокретност продата, у року од 8 дана од дана закључења уговора. Ако он не изврши уплату, Пореска управа позива другог најповољнијег понуђача. Ако ни он не уплати уговорени износ, Пореска управа наставља поступак продаје. По извршењу уплате, Пореска управа доноси решење о предаји непокретности купцу. Приходе од продаје покретних и непокретних ствари Пореска управа уплаћује на уплатни рачун јавних прихода. Ако је продајом остварена већа цена од износа пореске обавезе, разлика се враћа пореском обвезнику у року од 30 дана, а камата се обрачунава у корист обвезника по истеку тог рока.

Ако Пореска управа у поступку принудне наплате утврди да порески обвезник нема имовину из које се порески дуг може намирити принудном наплатом, јер је вредност имовине мања од пореског дуга, Пореска управа ће решењем констатовати привремену несолвентност и покренути стечајни поступак. Ако порески обвезник поново постане солвентан, Пореска управа ставља ван снаге решење о проглашеној несолвентности и наставља поступак принудне наплате.

Право Пореске управе на утврђивање и наплату пореза застарева за 5 година од дана када је застарелост почела да тече. Застарелост права на утврђивање пореза почиње да тече од првог дана наредне године од године у којој је требало утврдити порез (чл. 114 Закона о пореском поступку...). Застарелост права на наплату пореза почиње да тече од првог дана наредне године у којој је обавеза пореског дужника доспела за плаћање.

Литература

1. Brigham, E., F., Gapenski, L. C.: *Financial Management*, The Dryden Press, Forth Worth, 1994.
2. Ђузовић, С.: *Трговина, принципи, структура и развој*, Висока пословна школа струковних студија „Чачак”, Београд, 2014.
3. Elliot B, Elliot J.: *Financial Accounting, Reporting and Analysis*, Prentice Hall, 2002.
4. Хрустић, Х.: *Порез на додату вредност*, Стилос, Нови Сад, 2004
5. Илић, Г., Радовановић, Р., Шкарић – Јовановић, К.: *Финансијско рачуноводство*, Економски факултет, Београд, 1997.
6. Kieso, W. D, Weygandt, J. J, Kieso, E. D, Kimmel, D. P.: *Managerial Accounting – Tools for Business recision Making*, John Wiley Sons Inc, USA, 2002.
7. Красуља, Д., Иванишевић, М.: *Пословне финансије*, Економски факултет, Београд, 2000.
8. Meigs, R. F, Williams, J. R, Нака, S. F, Bettner, M. S.: *Financial Accounting*, Irvin Mc Graw Hill, Boston, 2001.
9. Павловић, М. и др.: *Примена контног оквира за предузећа, задруге и предузетнике у складу са Међународним стандардима финансијског извештавања*, Привредни саветник, Београд, 2010.
10. Павловић, М. и др.: *ПДВ – Збирка прописа о порезу на додату вредност*, Привредни саветник, Београд, 2004.
11. Петковић, З.: *Пореско књиговодство и евиденција*, Београдска пословна школа, Београд, 2013.
12. Петровић, Д., Петровић, Н.: *Финансијско рачуноводство*, Висока пословна школа – Чачак, Београд, 2014.
13. Радичић, М., Раичевић, Б.: *Јавне финансије, теорија и пракса*, Дата статус, Београд, 2011.
14. Савић, М., Татић, И., Нешић, В. и др.: *ПДВ приручник за примену прописа о порезу на додату вредност*, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2005.
15. Станић, С., Павловић, М., и др.: *Приручник о примени контног оквира у складу са МРС/МСФИ, за привредна друштва, задруге, друга правна лица и предузетнике*, Привредни саветник, Београд, 2007.
16. Шкарић – Јовановић, К.: *Финансијско рачуноводство*, Економски факултет, Београд, 2007.

Законски прописи

1. Закон о буџету Р. Србије за 2014. годину, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 110/13).
2. Закон о изменама и допунама Закона о буџету Р. Србије за 2014. годину, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/14).
3. Закон о фискалним касама, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/04).
4. Закон о ПДВ, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 84/04, 93/12).
5. Закон о пореском поступку и пореској администрацији, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 80/02 и 47/13).
6. Закон о трговини, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 53/10 и 10/13).
7. Правилник о облику, садржини и начину вођење евиденције о ПДВ, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 120/12).
8. Правилник о одређивању случајева у којима нема обавезе издавања рачуна и о рачунима код којих се могу изоставити поједини подаци, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 123/12).
9. Правилник о утврђивању опреме и објеката за вршење делатности и о начину исправке одбитка претходног пореза за опрему и објекте за вршење делатности, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 67/05).
10. Уредба о ближим условима за одлагање плаћања пореског дуга, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 53/03, 71/05).
11. Уредба о о одређивању делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 61/10 и 83/12).
12. Упутство за поступање по захтевима пореских обвезника за одлагање плаћања пореског дуга, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 80/02 и 93/12).
13. Одлука о начину вршења принудне наплате с рачуна клијента, (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 14/14).

ПЕНЗИЈСКИ СИСТЕМ И САВРЕМЕНА ЕКОНОМСКА КРИЗА

Марко Павловић*, Јовица Марковић и Дијана Марковић
Универзитет Привредна академија у Новом Саду,
Факултет за Економију и инжењерски менаџмент

У чланку се анализирају пензијски системи у Републици Србији и суседним државама. Финансијска криза, полако али сигурно, негативно утиче на стари систем пензијског осигурања, али, такође, утиче и на нови, капитализовани систем нових пензија. Држава покушава да интервентним мерама ублажи негативне економске трендове ради смањења интензитета деструктивних последица.

Кључне речи: *пензијско осигурање, реформе, економска криза, фондови и развој*

Увод

Пензијско осигурање је фундаментални елемент социјалне заштите и сигурности грађана. Социјалну сигурност држава обезбеђује кроз своје програме социјалног осигурања и програме социјалне заштите. Социјално осигурање остварује се кроз: здравствено осигурање у случају незапослености и пензијско и инвалидско осигурање. У већини земаља социјално осигурање се појављује као обавеза послодавца за социјално осигурање и као добровољно социјално осигурање. Пензијско осигурање финансира се путем доприноса. Систем пензијског осигурања врло је важан у оквиру социјалне сигурности сваког појединца, односно друштва у којем се налази. Његово финансирање је један од основних чинилаца који одређује животни стандард сваког пензионера, те њихову финансијску и социјалну сигурност. Одржавање стабилности система пензијског осигурања данас је један од основних проблема, како за Србију, тако и за већину земаља Европске уније, па и света.

У савременој пракси пензиони системи састоје се од неколико подсистема дефинисаних категоријом осигураника, начином финансирања, расподелом мировнина и слично. Стога, пензиони системи могу бити јавни или приватни, те обавезни или добровољни. Темелјна је подела пензијских система на јавне пензионе системе међугенерациске солидарности, за које се често користи назив PAYG (pay as you go), а који се финансирају из уплаћених доприноса запослених, те капитализоване пензионе системе који се финансирају из доприноса осигураника капитализоване у пензионим фондовима. Пензијски систем у Србији показао је прве тешкоће у свом функционисању осамдесетих година прошлог века. Током деведесетих година није се прибегавало реформама пензијског система, иако је постало потпуно јасно да је постојећи

* markopavlovic82@open.telekom.rs

систем потпуно неодржив (однос између броја запослених и броја пензионера био је драстичан – 1,26:1), па се може рећи да се у Србији са реформом пензијског система кренуло тек после 2000. године. Ова реформа један је од најприсутнијих и најосетљивијих реформи, како у развијеним, тако и у неразвијеним земљама.

Посматрано са економског аспекта, пензијско осигурање је значајна област привредног живота, коју карактеришу нето новчани токови уплата и исплата, а који се протежу на дуги низ година. Дуги период на који се врши уплата и исплата може изазвати поремећај равнотеже између уплаћених средстава на име доприноса и потребних средстава за исплату пензија. Због тога је неопходно пронаћи кључне институционалне и економске факторе који доминантно утичу на успостављање равнотеже избора финансирања пензијских фондова и исплата пензијских накнада.

Проналажење кључних институционалних и економских фактора који успостављају равнотежу између доприноса и исплаћених пензија посебно је важно питање за Србију, јер је њен пензијски систем последње две деценије у озбиљној кризи. Реформе пензијског система у Србији су неопходне, делом су већ спроведене, а већи део посла тек предстоји.

Ради решавања проблема пензијског система у Србији потребно је постојећи систем надоградити и развити нови модел финансирања система пензијског осигурања како би садашњи и будући пензионери имали што бољу финансијску и социјалну сигурност. Сходно томе, нови модел требало би да омогући већу праведност с обзиром на уложена средства (уплаћене доприносе) у односу на коначни остварени износ мировнине након законски стечених услова за пензионисањем, те уједно равномеран развој целокупних друштава.

Криза пензијског система

Систем пензијског осигурања доживео је после Другог светског рата снажну експанзију. Разлог томе је доста снажан државни напор ка економској сфери. Највећи узрок који је довео до поремећаја у систему пензијског осигурања представља старење популације, које је двоструко условљено. С једне стране, то је продужење просечног животног века, а с друге стране све мање рађене деце. У земљама западне Европе 1960. године просечан животни век износио је 67 година, 1990. године 74 године, а наговештава се да ће нове генерације живети просечно 90 и више година. Данас у Европи на 100 становника има 40 становника старости изнад 60 година, а предвиђа се да ће тај однос 2030. године износити 70 на 100 становника. Може се видети да се повећање просечног животног века двоструко одражава на обим издавања за пензије.¹

Што се тиче стопе опадања наталитета, тј. рађања деце, познато је да у савремено доба жене рађају мање деце него некада (у земљама Европске уније то је просечно 1,5), тако да имамо значајан пад младе популације која улази у свет рада, а тиме и мањи број људи који уплаћују доприносе за пензије. У земљама Европске уније издвајања за пензије чинило је у просеку у 2000. години 10,5% бруто друштвеног производа (У Немачкој 14%). У земљама ОЕЦД садашњи проценат

¹ С. Prinz, Social and economic aspects of the ageing societies, Љубљана, 1997, стр. 74.

издвајања за пензије износи 8%, а уколико би се наставило издвајање према садашњим параметрима, процењује се да би тај износ 2030. године достигао 17% БДП-а.² Овакав огроман удео издатка за финансирање трошкова пензијског система, а са друге стране превелико фискално оптерећење економије, утиче негативно и на сам раст привредне активности, јер средства која би се могла усмеравати у привреду усмеравају се у текућу производњу. Основи циљ јесте да се одржи финансијски систем чији удео издатака за финансирање трошкова пензијског система у односу на бруто друштвени производ треба бар стабилизovati, а у крајњој линији и смањити.

Разлог што је пензијски систем непосредно после рата могао бити издашан крије се највише у чињеници да је тада постојао релативно мали број пензионера, а велики број младих радника, који су се тек запошљавали.

Кризу пензијског система условила је и повећана незапосленост. Због продуженог школовања, млади људи касније ступају у свет запослених. Технолошка револуција довела је до смањења потребе за радном снагом, а тиме и повећања стопотка незапослености. Да би се ублажиле ове последице појављују се облици рада као што су: повремене послови, рад са непотпуним радним временом, рад на основу уговора о делу, рад код куће и др.

У Европској унији је 1994. године 15,5% људи било запослено са скраћеним радним временом. Да би се смањило прилив нових пензија, многе земље су укинуле обавезан престанак радног односа и одласка у пензију након навршавања одређених година живота. Чак се у неким земљама стимулише што дужи рад кроз повољнији обрачун износа пензија, уколико запослени настави да ради и након стицања услова у погледу година живота, за остваривање права на пензију. Неповољном односу између броја запослених и броја пензионера, а тиме и кризи пензијског система треба придодати и фактор продуженог школовања.

Криза пензијског система у Србији има, у основи, исте узроке као и у другим земљама. Међутим, да би се у правом смислу схватили узроци ове кризе потребно је размотрити и друге факторе који су је узроковали. Пре свега, потребно је приказати основне карактеристике пензијског система бивше СФРЈ. Правни систем регулисао је основна права која су републике самостално разрађивале, полазећи од својих специфичности, услова и могућности. Надлежност република односила се на право утврђивања висине стопе доприноса, стопе умањења за превремену пензију, као и утврђивање права из инвалидског осигурања.³

Југословенски пензијски систем имао је врло благе критеријуме за утврђивање послова и задатака на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, као и за утврђивање професија које се могу обављати до одређених година живота, да би затим наступило пензионисање.

Највиши износ пензије утврђен је тако што је савезним законом за утврђивање пензијског основа, максималан износ који се узимао у обзир био 4 просечне зараде. Републике и покрајине утврдиле су најниже износе пензије, а такође и спроведена давања из система пензијског осигурања. За пензијски систем југословенског система карактеристично је било што су критеријуми за одлазак у пензију били врло

² Владо Пуљић, Општа социјална политика, Загреб, 2005, стр. 196.

³ Велизар Голубовић, „Реформе пензијског система у државама СФРЈ”, Нови Сад, 2009, стр. 89.

благи. Често су се злоупотребљавали, тј. долазило је до лажних инвалидских пензија. Тај број био је толики да је у једном моменту било инвалидских пензија колико и старосних. Долазило је до масовног пензионисања, с једне стране, а са друге до смањеног броја осигураника који уплаћују своје накнаде, што је отежало финансирање пензијског система. Када се узме у обзир и продужење животног века, односно дужи период коришћења права на пензијско и инвалидско осигурање, а уз сагледавање поменутих фактора, који су југословенски систем чинили изузетно либералним и издашним, јасно је да се пензијски систем морао 80-их година наћи у финансијској кризи.

Потпуно је јасно да основни разлог кризе пензијског система лежи у неповољном индексу зависности, односно недовољном броју осигураника у односу на кориснике пензија. Током 80-их година, када је индекс зависности у Југославији износио 2,5:1, дошло је до финансијске кризе пензијског система. Из данашње перспективе тај однос изгледа чак и повољан. Бившу СФРЈ нису заобишли фактори, превасходно демографски, који су утицали на кризу пензијског система. То је свакако, пад стопе ферталитета и продужено трајање живота. Најважнији економски разлог који утиче на ову кризу је пад стопе запослености, са којим су, посебно током 90-их година прошлог века, биле суочене бивше социјалистичке земље, па тако и Србија, а које су омогућили либерални пензијски систем, што опет директно утиче на погоршање индекса зависности, нарочито ако се проблем вишка запослених решава масовним пензионисањем. Уз кризне разлоге пензијског система, које карактеришу остале земље, како неразвијене тако и развијене, као и земље у транзицији, посебно погубно дејство на сам пензијски систем у Србији имали су ратови везани за распад СФРЈ, економске санкције и борбени сукоб са НАТО 1999. године.

Деведесетих година економска ситуација се драстично погоршала, што је довело до великог пада запослености, тако да низ година текући приходи нису били довољни да покрију расходе, па се исплата пензија већ годинама обезбеђује из донација буџета које је држава, као гарант исплате пензија, морала да обезбеди.⁴

Функционисање и одрживост пензијског осигурања у појединим земљама

Развијене земље

Пензијски фондови у развијеним земљама преузимају од осигуравајућих организација највеће институционалне снаге на тржишту капитала. У развијеним земљама постоје две варијанте пензијских планова: планови „pay as you go“ – систем међугенерациског трансфера плаћања, према којем садашњи запослени финансирају садашње пензионере, и „fully funded system“ према којем преко штедње, улагањем у пензијске фондове, себи одређујемо пензију, њену висину и начин исплате.

⁴ Велизар Голубовић, „Реформе пензијских система у државама СФРЈ“, Нови Сад, 2009. година, стр. 14.

Јапан

Значајна реформа јапанског пензијског система наступила је 1961. године, када је априла месеца ступио на снагу Закон којим је уведен систем националног пензијског осигурања. Том реформом знатно се проширио круг лица која се социјално и пензијски обавезно осигуравају.⁵ Пре ступања на снагу КН националног плана, обавезно су били пензијски осигурани војници и државни службеници. Први пензијски план у Јапану донет је 1890. године, а примењивао се у почетку само на војне службенике, касније је проширен и на државне службенике, а пензије су финансиране из државног буџета. За лица запослена у приватном сектору примењиван је план *Kosei Nenkin Hoken (KHX)*, који је био у примени за време рата, са стопом доприноса који је уплаћивао послодавац у износу од 11% зараде. КН национална пензија разликовала се у три основа типа пензија:

- основно пензијско осигурање за неспособне особе за рад,
- основно пензијско осигурање за удовице и
- основно пензијско осигурање за старије⁶.

У 1985/1986. извршена је реформа КН система, тако да се право на старосну пензију могло стећи и након 40 година радног стажа за који су уплаћивани доприноси, под условом да су настали пре него што лице напуни 60 година. У фискалној 1997. години Јапан има негативни раст, а у 1998. години фискални дефицит је 10% БДП-а. Просечна старост становништва у 2000. години износила је 41,3 године, док је очекивана у 2050. години 52,4, а у периоду 2000–2050. године очекује се пад natalитета за 14%, а повећање популације изнад 60 година живота, који су у 2000. години у укупној популацији учествовали са 23%, а процене су да ће у 2050. години учествовати са 42,4%. Током 1999. године влада Јапана усвојила је реформу пензијског осигурања, која је усвојена марта 2000. године. Циљ реформе је да се до 2025. године смањи за 20% агрегат пензија.

Немачка

У Немачкој постоје три система пензијског осигурања :

- јавно обавезно пензијско осигурање,
- допунско осигурање на радном месту и
- добровољно приватно осигурање.

У структури свих система пензијског осигурања јавни фонд чини 70% буџета и животно осигурање 10%, док фондови samozапослених и допунско осигурање учествују са по 5%.

Најважнији сегмент пензијског осигурања у Немачкој је јавно пензијско осигурање. Обвезници тог осигурања су: запослени, уметници, лекари, пољопривредници, адвокати и други који самостално обављају своју делатност, као и државни службеници који пензије добијају директно из буџета. Доприносе за пензијско осигурање

⁵ N. Takayama, Japan Pension System.

⁶ www.ier.hit-uac.jp/pie/japanese/discussionpaper/dp2003/dp194/ext.pdf-06.03.2014.

запослених уплаћују, у једнаким износима, запослени и послодавци, а на износ доприноса се плаћа порез. Услов за стицање пензије су: за мушкарце 63 године живота и 35 година стажа, а за жене 60 година живота и 15 година стажа. Постоји план постепеног подизања старосне границе уз напуштање одредаба о превременом пензионисању.

Пензијске реформе из 1992. године увеле су повезаност висине пензије са радним стажом, тако да свака година радног стажа вреди од 0,5 до 2 бода, у зависности од остварене зараде. Тако онима који примају просечну плату, за сваку годину радног стажа припада 1 бод, а 0,5 онима који примају зараду испод просека, док они којима је зарада изнад просека максимално могу добити 2 бода годишње.

Државници службеници пензионишу се са 65 година живота, не уплаћују доприносе за пензијско осигурање, а пензије примају из одговарајућег државног буџета. Минимум стажа је 5 година, а годишње се исплаћује 13 пензија.

Демографски фактор, економска ситуација после уједињења, а и други фактори довели су до неповољног коефицијента зависности. У 1990. години тај однос је био 2,9, у 2007. години 1,6, док се за 2040. годину предвиђа 1,2.

Република Немачка приступила је реформама пензијског система са давањем примата добровољном пензијском осигурању, што упућује појединце да више воде рачуна о својој егзистенцији у старости.⁷

Уједињено Краљевство

У Уједињеном Краљевству социјална политика је тежила да омогући раст јавног пензијског осигурања, а са друге стране да стимулише приватни – добровољна пензијска осигурања. Тако постоје два нивоа пензијског осигурања:

- 1) основно социјално осигурање, које свима исплаћује једнаку пензију и
- 2) додатна пензија, која се дели на обавезни и добровољни део,⁸ јер је тенденција државе да се тај ниво подели на професионалне и личне пензије.

Основно социјално осигурање финансира се из државног буџета, а износи пензија су на нивоу минималне социјалне егзистенције и једнаки су за све. Такав систем уведен је реформама националног осигурања из 1948. године. Изменама прописа из 1959. године држава уводи вид обавезног пензијског осигурања према којем би висина пензија била у корелацији са уплаћеним доприносима, а ови су опет одређени према висини зараде. Запосленима је било дозвољено да иступе из обавезног пензијског осигурања.

У Уједињеном Краљевству постоји традиција добровољних пензијских фондова; правом запослених да иступе из обавезног пензијског осигурања држава показује да проналажење најбољег пута ка остварењу економски прихватљиве пензије оставља појединцима на избор, не фаворизирајући ни обавезно ни добровољно пензијско осигурање. Државно социјално осигурање износи 18% од просечне националне зараде за појединце, односно 24% за парове. Право на пензију остварује се

⁷ M. Queisser, Pension in Germany, Financial Sector Development Department, The World Bank, Washington, 1993. стр. 48.

⁸ D. Blake, Pension Schemes and Pension Funds in United Kingdom, Oxford University Press, 1995, стр. 148-149.

уплатом доприноса током радног века, који траје од 16 до 65 година (мушкарци), односно 60 година старости (жене). Стопа приноса за државно социјално осигурање износи 2% за запослене који примају зараду испод просечне, а за остале од 9%. Доприноси које плаћа послодавац износе 10,4% на сва примања, без ограничења. Додатно социјално осигурање зависи од висине зараде, коју је осигураник примио у току радног века. Пензије се исплаћују после навршених 60 година (жене), односно 65 година (мушкарци), а право на пензију остварује се по основу уплаћених доприноса. Такав систем пензијског осигурања уведен је 1975. године.

У основи се разликују два облика приватних пензијских фондова: приватни пензијски фондови са дефинисаним плановима бенефиција и приватни пензијски фондови са споразумом о прибављању новца. Фондови са дефинисаним плановима бенефиција су већим делом заједнички пензијски планови, а највећи број личних пензијских планова представља, заправо, споразум о прибављању новца. Дефинисани планови бенефиција члану дају одређене бенефиције, које се односе на висину пензије, животно осигурање и друго. Управљање пензијским фондовима препушта се ангажовању финансијских стручњака – саветника, на основу пуног или делимичног радног времена, а може се, такође, препустити некој финансијској организацији или банци.

Земље у транзицији

Земљама у транзицији заједничко је да је до почетка деведесетих година прошлог века пензијски систем био социјална категорија, под заштитом државе. У тим државама био је присутан систем пензијског осигурања по принципу међугенерациске солидарности, „*pay as you go*” пензијски систем.

Распадом СССР-а, земље такозваног „Варшавског пакта”, посебно средње и источне Европе, пролазе кроз период транзиције, од државног управљања привредом и другим секторима друштва прелазе на тржишно управљање. Промена економске структуре неминовно је изазвала и проблеме у пензијском систему. Догодило се да је наступила велика незапосленост, као последица престанка рада бројних фабрика и предузећа, а због високих издатака за пензијско и инвалидско осигурање, као и ради избегавања плаћања пореза на доходак, послодавци су радије прибегавали исплати зараде „на руке”.

Русија

Русија се последњих деценија двадесетог века сусрела са проблемом евазије доприноса за социјално, па и пензијско осигурање. Разлози који су довели до кризе „*pay as you go*” система пензијског осигурања су неефикасна наплата доприноса за то осигурање, као и пореза, као последица распада једног система, а још нису биле створене законске претпоставке за успостављање тржишне привреде. Дужи период се платни промет обављао готовином, разменом или пребијањем дугова. Ненаплаћени доприноси за пензијско осигурање и други доприноси, као и порези, износили су стотине милиона рубаља, а пензијски систем је претрпео потпуни распад. Пензије се нису исплаћивале или се са њиховом исплатама каснило. Вредност пензија

је опадала, јер се нису усклађивале са високом стопом инфлације. Повећање доприноса на чак 30% од бруто исплате нису довеле до резултата, него, управо супротно, послодавци су избегавали да плаћају доприносе.

Реформа је уследила и увела обавезу послодавца да уплаћују доприносе у износу од 28% на бруто зараду запосленог. Од тог доприноса финансирају се пензијско и здравствено осигурање, као и накнада за незапослене.⁹ Реформе обавезног пензијског осигурања обухватиле су и смањење трошкова администрације, што се постигло обједињавањем службе која прикупља и распоређује доприносе.

Уведен је и други стуб пензијског осигурања – обавезно допунско пензијско осигурање. Доприноси за обавезно допунско осигурање су 2% на бруто плату, са тенденцијом пораста на 10% до 2013. године.

Такође, присутан је и трећи стуб пензијског осигурања – добровољно пензијско осигурање.

Пољска

Ради остварења нових радних места, Пољска је, као и многе друге земље, прибегла методу превременог пензионисања. Тако се у периоду од пет година, од 1989. године до 1994. године, број пензионера на сто запослених повећао са 38,9 на 61,6 у 1994. години. У том периоду долази до повећања пензија, а смањења плата запослених, тако да је у 1989. години пензија чинила 50% просечне плате, док је 1995. године овај удео повећан на 64%.

Такав пензијски систем није могао опстати, па су реформе пензијског система биле извесне. Реформе су започете 1997. године. Пооштрени су, пре свега, услови за одлазак у пензију. Старосна граница за одлазак у пензију резидента Пољске је 65 година старости за мушкарце, односно 60 година за жене, а доња граница радног стажа је најмање 25 година радног стажа за мушкарце и 20 година радног стажа за жене.

Према реформама које су започете 1997. године, преко доношења закона 1998. године, до коначне промене 1999. године, заступљена су три система пензијског осигурања.

Први систем је обавезно пензијско осигурање „*pay as you go*” са принципом дефинисаних пензија. Међутим, присутна је и тенденција преласка на принцип дефинисаних доприноса. Стопа доприноса је 19,52% од бруто зараде, коју у једнаким износима уплаћују послодавац и запослени.

Обавезно капитализовано пензијско осигурање је други систем. Стопа доприноса за то осигурање је 9% од бруто зараде. Средствима тог фонда осигурања управљају отворени пензијски фондови, који су, према подацима из 2000. године, располагали са 3 милијарде долара активе и бројали 10,5 милиона чланова. Планирани раст тих фондова предвиђа да ће у 2020. години њихова актива порастати на 125 милијарди долара.¹⁰

Трећи систем је добровољно пензијско осигурање.

⁹ Бијелић, М. Осигурање и реосигурање, Загреб 2010. година, стр. 96.

¹⁰ International Labour office, Elaine Fultz, Pension reform in central and eastern Europe, Part 1, Budapest 2001.

Мађарска

Мађарска је пензијски систем реформисала први пут 1993. године, када је увела издвајања у трећи стуб, а 1998. године уведено је издвајање у други стуб и то на тај начин да је издвајање у други стуб добровољно за лица који су већ у радном односу, а обавезно је за све новозапослене.¹¹ Оно што је карактеристично за Мађарску јесте да фондови из тзв. другог и трећег стуба функционишу по принципу непрофитних организација и у власништву су својих чланова, мада они често ангажују менаџере ради планирања сакупљених средстава.

Први стуб функционише по систему текуће расподеле и дефинисаних давања, тако да су у том стубу присутне велике расподеле средстава. Други стуб чине чланови приватних финансијских фондова, које оснивају стране компаније које прикупљају доприносе, пласирају средстава и исплаћују пензије.

Доприносе за сва три стуба прикупља Државна агенција за прикупљање пореза. Другим стубом управља Пензиони осигуравајући фонд који је под контролом Министарства финансија. Доприносе уплаћује послодавац за запослене, а директно их прикупља сам фонд.

Бугарска

Бугарски систем пензијског осигурања током 90-их година испољио је огромне потешкоће у свом функционисању. Степен његове задужености био је велики из много разлога: висок ниво избегавања плаћања средстава за допринос, ниска старосна граница за одлазак у пензију, неповољна демографска кретања, процес привременог пензионисања се убрзавао и на тај начин се увећавао број пензионера у односу на број осигураника.¹²

Реформом која је започета 1999. године, уведени су, поред постојећег нивоа, други и трећи ниво пензијског осигурања по принципу капитализације. Повећана је старосна граница за одлазак у пензију за мушкарце на 62 године, а за жене на 61 годину (у зависности од броја деце). Повећан је и период обрачуна пензија са 10 на 30 година и уведене су нове одредбе за индексирање пензијских надокнада. Али, поред тих мера, неадекватно функционисање финансијског тржишта, криза привредног система и велики број потешкоћа лоше утичу на резултате пензијске реформе у Бугарској.

Румунија

Румунски систем пензијског осигурања до 1999. године, када је реформисан, функционисао је по принципу „*pay as you go*“. До краја 80-их година пензијска надокнада износила је око 75% просечне плате, а за пензијски основ користили су се

¹¹ WWW.ERSTEPLAVI.HR дана 25.03.2014.

¹² Татјана Ракоњац-Антић, „Добровољно пензијско осигурање“, Београд, 2004. година, стр. 213.

подаци из пет узастопних година са највећом зарадом од десет последњих година рада пред пензионисање. Почетком 90-их година однос броја активних осигураника и пензионера био је 3,5:1, али до 1998. године број пензионера повећао се са 2,4 на 3,9 милиона, а број активних осигураника смањио се са 8,1 на 5,2 милиона.¹³

Година 1999. изузетно је значајна за румунски пензијски систем, јер је тада усвојен Закон о изменама система пензијског осигурања. Уведени су, поред постојећег нивоа, други и трећи систем пензијског осигурања по принципу капитализације. Стопе доприноса усвојене су на следећим нивоима:

- 10% од бруто зараде уплаћују запослени који имају мање од 20 година до пензионисања,
- за запослене који имају мање од 10 година до пензионисања стопа доприноса се одређује на принципу добровољности.

Превиђа се да ће се акумулирана средства у оквиру приватног пензијског осигурања која су у 2001. години износила око 0,6 до 0,7% БДП увећати до 2040. године на 72% БДП.

Хрватска

У Хрватској се пензијски систем заснива на обавезном пензијском осигурању у који је крајем осамдесетих година и почетком деведесетих година прошлог века био подељен на:

- фонд запослених са 86% осигураника и 91% пензионера,
- фонд самосталних привредника са 6% осигураника и 2% пензионера и
- фонд индивидуалних пољопривредника са 8% осигураника и 7% пензионера.

Пад привредне производње, затварање предузећа и раст незапослених у току 90-их година условили су да је однос радно способног становништва и пензионера 1998. године износио 1,48:1, за разлику од односа 4,04:1 из 1980. године. Недостајућа средства из пензијских фондова надокнађивала је држава из буџетских средстава, која су 1999. године износила 14% БДП-а. Осетан је и пад пензијских накнада, јер су оне у периоду 1987–1990. износили 75% од просечне зараде, док су у периоду 1979–1998. године пале на 47% од просечне зараде.

Због тих проблема Хрватска је приступила реформи пензијског фонда. Ранији приступ обрачуна пензија – од десет година најбољих примања, као и индексација пензијских накнада – усклађивање пензија са растом зарада, нестали су. Законом је предвиђено да основицу за обрачун пензијске накнаде чине примања током целокупног радног стажа и да пензије расту 50% према расту зарада, а других 50% према расту трошкова живота.

Следећи корак у реформама пензијског осигурања уследио је 1999. године, када је Хрватски сабор усвојио нови концепт реформе, који се заснива на три стуба:

- обавезно пензијско осигурање,
- обавезно капитализовано пензијско осигурање и
- добровољно пензијско осигурање засновано на индивидуалним рачунима.

¹³ Предраг Бејаковић, „Финансијска теорија и пракса, 3/200, Загреб, Хрватска, 2000. година, стр. 17-18.

Други и трећи стуб регулисани су Законом. Примена тих Закона планирана је 2000. године, а реформе су започете 2002. године. Међутим, до одлагања је дошло због лоше, тј. слабо развијене националне економије.

Први стуб пензијског осигурања „*pay as you go*” јесте систем према којем садашњи запослени, уплатом доприноса, финансирају пензијске накнаде садашњих пензионера. Другим стубом пензијског осигурања обавезно су прихваћени сви запослени млађи од 40 година живота, а за оне између 40 и 50 година живота чланство у фонду је добровољно. Стопа доприноса је 5% од бруто зараде. Носиоци тог осигурања су обавезна пензијска друштва која управљају пензијским фондовима.¹⁴

Трећи стуб је добровољно пензијско осигурање које је у Хрватској законски потпуно заокружено. Не постоји обавеза учлањења у добровољно пензијско осигурање. Појединцу који одлучи да му приступи омогућено је да изабере ризик – да ли ће приступити старосном или инвалидском осигурању у случају смрти, или ће изабрати период уплате доприноса, као и исплату накнада. Средства се воде на индивидуалном рачуну осигураника и то је план дефинисаних доприноса. Чланови могу бити незапослена лица, а постоје и пореске олакшице за оне који уплаћују доприносе.

Словенија

Као и остале државе настале распадом СФРЈ, и Словенија је прошла пут транзиције, али је са реформама пензијског система започела раније. Међутим, реформа није спроведена до краја, јер се још није прешло на други и трећи стуб пензијског осигурања. Реформе пензијског осигурања усмерене су на поштравање услова за одлазак у пензију, измене доприноса за пензијско осигурање, принцип обрачуна пензија и њено повећање.

Према подацима из 1992. године, када је усвојен Закон о пензијском осигурању, старосна граница за одлазак у пензију износила је 58 година живота за мушкарце и 53 година за жене, а пензије су дотиране из буџета са 4% БДП-а.

У периоду од 1993. до 1999. године влада Словеније је уз помоћ *Phare* програма, Министарства за рад, породицу и социјално осигурање и Светске банке радила на корективним изменама система пензијског осигурања.

Законом из 1999. године поштрени су услови за одлазак у пензију, тако да радно ангажовани мушкарци могу да иду у пензију са 63 година живота, а жене са 61. Поред старосне доби, потребно је да буде испуњен услов и у погледу радног стажа за који су уплаћивани доприноси, а то је најмање 15 година радног стажа, а максимум радног стажа је 40 година за мушкарце, односно 38 година за жене. Висина пензија одређује се према просеку из 18 година најбоље нето зараде, са валоризованим коефицијентом који се смањује за сваку годину за 1,5% за сваку годину стажа.

Уочава се да је Словенија реформу свог пензијског осигурања усмерила ка обавезном пензијском осигурању – првом стубу.¹⁵

¹⁴ Стратегија Републике Хрватске у 21. веку, део „Мировински сустав и социјални сукоб”, В. Пулџиз, Хрватска, Ревизија за социјалну политику, год . 8, бр. 1, Загреб, стр. 14.

¹⁵ Т. становник, „Мировински сустав и мировинска реформа”, Економски факултет Љубљана, 2003. година.

Македонија

Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, марта 2000. године, у Македонији је успостављен вишеслојни пензијски систем. Као један од битних разлога за увођење новог система наводе се потешкоће у садашњем функционисању пензијског осигурања, а које ће нарочито бити изражене у наредним годинама због лоших демографских карактеристика. Године 1997/98. два запослена финансирала су пензијску надокнаду једног пензионера, а 2000. године 1,4 запослена.¹⁶

Новоформирани систем пензијског осигурања у Македонији, поред система меѓугенерациске солидарности, укључује и систем капиталног финансирања пензијског осигурања и састоји се од три стуба:

- 1) обавезно пензијско осигурање које функционише по принципу „pay as you go”,
- 2) обавезно пензијско осигурање које се базира на капитализованој штедњи и
- 3) добровољно пензијско осигурање које је засновано на капитализованој штедњи и за сада се може остварити у оквиру понуда осигуравајућих компанија.

Србија

Половином осамдесетих и деведесетих година прошлог века наступила је криза у области социјалног осигурања у Србији, па је држава морала да преузме одговарајуће мере. Године 1970. покривање трошкова из бруто националног дохотка износило је 6,3%, док је у 1990. години тај проценат износио 13,7%.¹⁷ Криза се посебно појачала деведесетих година када је избио грађански рат, који је допринео погоршавању, тада већ у паду економске ситуације СФРЈ.

За тај период карактеристично је и то да наступа нагли скок броја пензионера. Само у 1991. години на територији Републике Србије је 120.501 лице отишло у пензију. Однос радно способног становништва и броја пензионера у 1981. години износио је 6,6:1, док је у 1990. години разлика смањена на 3,18:1, а процене су да ће у 2052. години однос радно способних и пензионера бити 2,2:1. Оно што је највише забрињавајуће, јесте константан тренд пада запослености од 2001. године и све већи број пензионера, тако да је однос радно активног становништва и пензионера свега 1,06:1. Управо из тих разлога запослени већ сада не могу да зараде довољно да би подмирили потребе фонда за исплату пензија, те држава дотира фонд пензијског и инвалидског осигурања са чак 40% потребног новца. Врло лабави услови за одлазак у пензију (нарочито инвалидску) и велико присуство корупције утицали су на то повећање броја пензионера, пре свега инвалидских. Поред повећања броја пензионера, променила се и њихова структура. Наиме, број старосних пензионера је релативно нижи него у другим земљама и износи 45% од укупног броја пензи-

¹⁶ Зорица Апостоловска, „Осврт на капитално финансираното пензиско осигуравање и предлог законот” Билтетен Министарство за финансии, бр. 7-8,2000. година, Скопје, Македонија, стр. 63-64.

¹⁷ www.pio.rs/istorijat узето из контекста, приступљено 14.03.2014.

онера. Са друге стране, број инвалидских пензионера чини чак 30%, а породичних 25% укупног броја пензионера, што је изнад уобичајених показатеља у другим земаљама. Ради компарације може се рећи да у већини земаља број старосних пензионера чини 60–80%, број инвалидских пензионера 10% укупног броја пензионера, док су остали породични пензионери.

У 2003. години донет је Закон о пензијском и инвалидском осигурању, који је битно измењен 2005. године. Значајан помак у развоју осигурања у Србији настао је доношењем Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима 2005. године, који је ступио на снагу 2006. године, када је уведено добровољно пензијско осигурање. Данас Србија има два система осигурања: *обавезно пензијско осигурање* и *добровољно пензијско осигурање*.

У септембру 2013. године број запослених лица, не рачунајући запослене у војсци и полицији, у Србији је смањен на 1.705.256 лица, што је упоредиво са бројем запослених у 1976. години (са 1977. ако укључимо и органе силе). Просечан број пензионера у 2013. години био је 1.711.699, мада је на крају године достигао 1.722.649 лица. У односу на 1976. годину, број пензионера повећан је 3,9 пута. Београд и Нови Сад имају битно повољније односе у корист запослених, у односу на остатак Војводине и у односу на Србија-Југ. Нови Сад има за 37 хиљада више запослених од пензионера, али остатак Војводине има за 12 хиљада више пензионера од запослених. Београд има за 123 хиљаде више запослених од пензионера, упркос пребацивању тих пензионера из Службе 1 и из Републичке дирекције у Београд. Проблем наступа када се погледају подаци за Србија-Југ. У табели још увек егзистира као Централна Србија без Београда: у њој је 155 хиљада пензионера више од запослених лица, и на 100 запослених има 122 пензионера и још 64 незапослена. Након Новог Сада са 70 пензионера на 100 запослених и Београда (78) још пет области има више запослених од пензионера и то су: Јужнобачка без Новог Сада (92,5), Сремска (94,9), Колубарска (96,3), Нишавска без Ниша (97,6) и Севернобачка (97,7). Нишавска област без Ниша обухвата само пензионере из регионалне централе Алексинац, а Нишка област их има и јужно од Ниша, те су они у градским подацима, па ти подаци нису тачни. Највећу релативну разлику у корист пензионера има Зајечарска област, где је њихов број за 71% већи од броја запослених: на 37.664 пензионера било је 22.056 запослених. Највећу апсолутну разлику има Рашка област, где је било 17.459 пензионера више до запослених (70 према 52,6 хиљада). Фонд пензија чинио је у 2013. години 54% обрачунаог фонда зарада. У Новом Саду (41%) и у Београду (42%) однос је био релативно повољан и указивао је на финансијску самоодрживост уколико би се отцепили и осамосталили од остатка Војводине и Србија-Југ-а. У Војводини без Новог Сада пензије су дошле до 62% фонда зарада, а у Србија-Југ до 68%. Трендови су растући код све четири локације и околине.¹⁸

¹⁸ Презети подаци <http://www.makroekonomija.org/0-miroslav-zdravkovic/odnos-broja-zaposlenih-penzionera-i-nezaposlenih-u-2013-godini/>

Табеларни приказ броја запослених, пензионера и незапослених у Србији у 2013. години ¹⁹

Регион	Становника	Запослени	Пензионери просек у 2013. год.	Незапослени 12/2012	Просечна зарада	Фонд зарада млн. рсд
Србија	7,120,666	1,705,256	1,711,699	754,603	43,932	909,759
Војводина	1,916,889	444,143	418,731	200,956	42,935	227,998
Централна Србија, без Београда	3,564,656	706,851	861,873	449,222	36,320	310,442
Војводина, без Новог Сада	1,581,188	316,536	328,579	171,107	40,018	150,401
ЦС и Војводина без Бгд и Н. Сада	5,145,844	1,023,387	1,190,452	620,329	37,450	460,843
Београд и Нови Сад	1,974,822	681,869	521,247	134,274	52,425	448,916
Нови Сад	335,701	127,607	90,152	29,849	50,043	77,597
Београд	1,639,121	54,262	431,095	104,425	54,103	371,319
Јужно бачки без Н. Сада	272,134	50,817	46,988	36,546	40,098	24,370
Сремски округ	311,053	58,889	55,866	28,593	37,891	25,697
Колубарски	174,228	40,825	39,309	14,667	38,194	18,839
Нишавски без Ниша	115,537	14,732	14,372	17,211	33,284	5,644
Северно бачки	185,552	45,406	44,378	17,241	38,896	21,308
Пчињски	158,717	35,971	36,103	28,274	34,234	15,098
Шумадијски	290,900	63,731	66,270	34,926	40,372	31,152
Средње банатски	186,851	38,688	41,366	18,535	40,243	18,321
Јужно банатски	291,327	55,492	59,948	34,399	46,532	30,577
Златиборски	284,929	58,917	64,419	33,537	37,115	26,144
Моравски	212,149	48,522	53,148	20,806	37,976	22,218
Северно банатски	146,690	31,689	35,473	13,871	37,906	14,337
Ниш град	257,867	65,515	76,175	36,104	38,460	29,573
Мачвански	297,778	50,659	59,693	36,352	36,875	22,803
Поморски	212,839	42,785	50,884	28,936	36,747	19,574
Подунавски	198,184	34,549	42,039	16,674	37,633	15,987
Борски	123,848	27,254	33,586	12,923	47,960	15,820
Западно бачки	187,581	35,555	44,5623	21,562	38,359	16,715
Браничевски	180,480	33,475	42,126	9,977	42,879	18,046
Јабланички	215,463	36,672	47,859	38,279	33,259	14,323
Расински	240,463	43,944	57,397	27,741	34,925	18,490
Рашки округ	300,102	52,598	70,057	48,970	36,177	23,349
Топлички	90,600	15,918	21,779	15,987	32,624	6,091
Пиротски	92,277	18,728	26,715	13,271	34,459	7,987
Зајечарски	118,295	22,056	37,664	14,587	36,875	9,917

¹⁹ <http://www.makroekonomija.org/wp-content/uploads/odnos-zap-penz-nezap-2013.png> преузето дана 06.04.2014. године

Просечна пензија	Фонд пензија, мил. рсд	Пензија на 100 запослених	Незапосленост на 100 запослених	Пензија у у% просечне плате	Фонд пензија у % фонда зарада
23,947	491,879	100.4	44.3	54.5	54.1
24,859	124,913	94.3	45.2	57.9	54.8
20,418	211,175	121.9	63.6	56.2	68.0
23,607	93,082	103.8	54.1	59.0	61.9
21,298	304,257	116.3	60.6	56.9	66.0
29,996	187,622	76.4	19.7	57.2	41.8
29,423	31,831	70.6	23.4	58.8	41.0
30,115	155,791	77.8	18.8	55.7	42.0
20,725	11,686	92.5	71.9	51.7	48.0
22,533	15,106	94.9	48.6	59.5	58.8
19,319	9,113	96.3	35.9	50.6	48.4
17,405	3,002	97.6	116.8	52.3	53.2
24,505	13,050	97.7	38.0	63.0	61.2
20,111	8,713	100.4	78.6	58.7	57.7
21,293	16,933	104.0	54.8	52.7	54.4
24,849	12,335	106.9	47.9	61.7	67.3
25,447	18,306	108.0	62.0	54.7	59.9
21,580	16,682	109.3	56.9	58.1	63.8
20,916	13,339	109.5	42.9	55.1	60.0
23,490	99,99	111.9	43.8	62.0	69.7
24,161	22,086	116.3	55.1	62.8	74.7
18,543	13,283	117.8	71.8	50.3	58.3
19,366	11,825	118.9	67.6	52.7	60.4
20,277	10,229	121.7	48.3	53.9	64.0
23,213	9,356	123.2	47.4	48.4	59.1
23,564	12,600	125.3	60.6	61.4	75.4
18,124	9,162	125.8	29.8	42.3	50.8
18,166	10,433	130.5	104.4	54.6	72.8
19,753	13,605	130.6	63.1	56.6	73.6
17,388	14,618	133.2	93.1	48.1	62.6
18,030	4,712	136.8	100.4	55.3	77.4
19,252	6,172	142.6	70.9	55.9	77.3
19,531	8,827	170.8	66.1	53.0	89.0

Значај приватних пензијских фондова

Добровољно пензијско осигурање настало је пре обавезног пензијског осигурања, јер је брига због радне немогућности, која биолошки настаје старењем, а може настати и раније услед инвалидитета или болести, позната је колико сам почетак цивилизације. Обавезно пензијско осигурање је, у суштини, тековина савременог, технолошки развијеног човечанства. Демографске промене су у спрези са економско-финансијским променама, а узроковале су да обавезно пензијско осигурање преко система финансирања „*pay as you go*” више не може подмирити потребе надокнада садашњим пензионерима. То је проузроковало потребу обнављања свести појединца да је потребно штедети за старост. Штедња, било куповином непокретности, куповином злата, штедњом код банке, подложна је разним негативним појавама које доводе до промена на тржишту, као што су рат, инфлација и друго. Зато је светска банка, почетком 1990. године, формулисала свој концепт пензијског осигурања са „три стуба”. Према том концепту добровољно пензијско осигурање је трећи стуб.

Добровољно пензијско осигурање у Републици Србији је релативно нови систем, који се појавио после дугогодишње примене обавезног пензијског осигурања. Народна скупштина Србије, на седници одржаној 29. септембра 2005. године, доноси Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, а у „Службеном гласнику” објављен је 6. октобра 2005. године.

Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, као и Закон о инвестиционим фондовима у Републици Србији створили су услове за развој добровољног пензијског осигурања, као трећег стуба реформисаног система пензијског осигурања.²⁰

Закон о добровољним пензијским фондовима регулише:

- организовање и управљање добровољним пензијским фондовима,
- оснивање, делатност и пословање друштва за управљање добровољним пензијским фондовима,
- послове и дужности кастоди банке,
- надлежност Народне банке Србије у вршењу надзора над обављањем делатности друштва за управљање добровољним пензијским фондовима,
- друга питања од значаја за функционисање добровољних пензијских фондова.

Основна начела Закона, на којима се заснивају добровољни пензијски фондови су: добровољност чланства, расподела ризика улагања, равноправност чланова, јавност рада, акумулација средстава, капитализација уплаћених доприноса, што је основни циљ добровољних пензијских штедњи.

Друштво за управљање добровољним пензијским фондом, према одредбама Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, јесте привредно друштво које организује и управља добровољним пензијским фондовима, у складу са законом.

²⁰ Видети: Закон о добровољним пензијским фондовима, 2005.

Друштво за управљање обавља делатност организовања и управљања добровољним пензијским фондовима, а може организовати и управљати са више таквих фондова. У обављању те делатности, друштво за управљање обавља следеће послове:

- управља добровољним пензијским фондом, доноси инвестиционе одлуке,
- врши програмиране исплате,
- обавља административне и маркетиншке послове и активности,
- обавља и друге послове у складу са законом.

Друштво за управљање може поверити обављање административних и маркетиншких послова и активности другим лицима, при чему се одговорност друштва за управљање не искључује. Дозволу за рад издаје Народна банка Србије у управном поступку. Уз Захтев за издавање дозволе за рад истовремено се подноси и захтев за издавање дозволе за организовање и управљање.

Имовина добровољног фонда улаже се у хартије од вредности, хипотекарне обвезнице које се издају на територији Републике Србије, акције страних правних лица, непокретности које се налазе на територији Републике, новчане депозите у банкама и депозитне потврде. Улагања имовине пензијских фондова су неограничена.

Код добровољних пензијских фондова треба разликовати чланство у фонду од обвезника уплате. Члан фонда постаје се закључивањем уговора, а то може бити домаће и страно физичко или правно лице. Уговор о чланству обавезује друштво за управљање да, за рачун члана добровољног пензијског фонда, улаже новчана средства прикупљена по основу пензијског доприноса у добровољни пензијски фонд и да омогући повлачење акумулираних средстава у складу са законом, а члан добровољног пензијског фонда се обавезује да плаћа пензијски допринос и накнаде друштву за управљање и сноси друге трошкове.

Члан фонда има право увида у стање на свом рачуну, а друштво за управљање је дужно да једном годишње, а најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину, достави сваком члану обавештење о стању за 31. децембар претходне године. Сваки члан има свој индивидуални рачун, а друштво за управљање је дужно да води индивидуалне рачуне чланова фонда. Члан фонда може извршити пренос рачуна са једног пензијског фонда на други. Приликом преноса рачуна раскида се уговор о чланству са постојећим фондом и закључује се уговор о чланству са другим добровољним пензијским фондом. Банка која води рачун фонда и обавља друге услуге за рачун добровољног пензијског фонда, а у погледу средстава овог фонда, поступа само по налозима друштва за управљање који су у складу са законом и проспектом фонда, јесте кастоди банка. Овлашћење за обављање кастоди услуга банка добија од Народне банке Србије.

Улагање у пензионе фондове доприноси већој личној и националној штедњи. Већа штедња треба да буде преведена у продуктивније инвестиције. Предвиђена су ограничења улагања за поједине категорије.

Кастоди банка обавља следеће кастоди услуге: отвара и води рачун хартија од вредности које чине имовину добровољног пензијског фонда код Централног регистра хартија од вредности, отвара новчани рачун добровољног пензијског фонда, врши прикупљање пензијских доприноса, врши пренос новчаних средстава која чине имовину члана, обавештава друштво за управљање о неопходним корпоративним активностима у вези са имовином фонда, извршава налоге друштва за управљање

за куповину и продају имовине уколико нису у супротности са законом, контролише, потврђује и свакодневно извештава Народну банку Србије о нето вредности имовине од стране друштва за управљање, контролише принос добровољног пензијског фонда обрачунатог од стране друштва за управљање, обавештава Народну банку Србије о уоченим неправилностима у пословању друштва за управљање и одмах након што уочи такве неправилности, обавештава друштво за управљање о извршеним наложима и другим предузетим активностима у вези са имовином фонда, подноси у име фонда Народној банци Србије и другим надлежним органима поднеске против друштва за управљање, за нанету штету фонду и обавља друге послове за које је овлашћена на основу уговора са друштвом за управљање који су у складу са законом и законом којим се утврђује тржиште хартија од вредности.

Друштво за управљање има обавезу да у року од осам дана од дана добијања дозволе за организовање и управљање добровољним пензијским фондом закључи уговор са кастоди банком о обављању кастоди услуга, посебно за сваки фонд којим управља. Кастоди банка се уговором обавезује да ће отворити и водити рачун добровољног пензијског фонда и обављати кастоди послове, а друштво за управљање се обавезује да плати накнаду кастоди банци.

Закључак

Реформе пензијског система у Србији су започете, а до успостављања стабилног, економски јаког пензијског система преостало је много посла. Скоро педесет година од завршетка Другог светског рата, па до првих година двадесетог века, у Србији је био заступљен систем обавезног пензијског осигурања. Почетни програм реформи пензијског система имао је за циљ да стабилизује пензијске фондове, исплати заостале пензије и настави са редовним, месечним исплатама накнада.

Модел реформе пензијског система „три стуба” креирала је Светска банка, а прихватиле су га земље са свих континената. Модел је посебно прихватљив у земљама источне Европе, кроз њихов транзициони период (Пољска, Мађарска, Хрватска, Бугарска, Словачка, Словенија), а у Русији и Украјини са реформом се застало још у законодавној фази.

Процес реформе пензијског система у Србији, као и код већине земаља у транзицији, иде у правцу комбинованог пензијског система. У првој фази тај процес је двојак: даља реформа обавезног пензијског осигурања који функционише по систему текућег финансирања и увођење добровољног приватног пензијског осигурања у виду трећег стуба који функционише на принципима акумулације капитала. У другој фази, када се стекну услови, реално је очекивати увођење обавезног приватног пензијског осигурања, тзв. други стуб.

Због чињенице да се добровољни пензијски фондови финансирају према систему акумулације капитала, добровољни фондови су значајни инвестициони фондови, јер прикупљају новчана средства од великог броја инвеститора – обвезника добровољног пензијског осигурања. Прикупљена средства се инвестирају у профитабилне хартије од вредности, и тиме се остварује профит. Профит је посебно значајан за осигурања, јер по правилу не поседује потребно знање за трговање хар-

тијама од вредности, а њихова лична средства су незнатна за веће и сигурније трансакције. Добровољним пензијским фондовима прикупља се у маси већа сума новца, којима управљају стручњаци – портфолио менаџери.

У Србији тренутно постоји око десетак пензијских фондова, којима управља десет друштава. Имовина добровољних пензионих фондова у Србији на крају септембра 2013. била је 19 милијарди динара (око 165 милиона евра), а на крају трећег квартала 2013. била за 4,4 одсто (око 800 милиона динара) већа него у претходном тромесечју, док раст у последњих годину дана износи 26 одсто. Укупан број корисника добровољних пензионих фондова који уплаћују доприносе на крају септембра 2013. био је 183.547. Они укупно имају 244.306 склопљених уговора о чланству у добровољном пензионом фонду, а током трећег квартала број корисника је повећан за 2.878.

Истовремено, 167 корисника са 194 уговора о чланству прима исплате из фондова. Учешће корисника услуга добровољних пензионих услуга у укупном броју становника у Србији износи 2,5 одсто, а сваки десети запослени је члан неког фонда. Просечан износ акумулираних средстава на рачунима чланова који су бар једном уплатили допринос износи 121.494 динара и у сталном је порасту.

Можемо констатовати да је добро што је формирано више пензијских фондова, јер се тиме подстиче конкуренција. Добровољно пензијско осигурање захтева развијену економију, развијено тржиште капитала, што код нас изостаје. Економска криза је присутна, а као активни учесник на финансијском тржишту, пензијски фондови нису остали имуни на неповољна дешавања из протеклих година, тако да је у 2008. години просечан принос добровољних пензијских фондова био негативан.

Увођење другог стуба обавезног допунског пензијског осигурања у Србији није препоручљиво због високих транзиционих, односно трансакционих трошкова. Његова примена нанела би штету будућим пензионерима, јер би се, уколико држава не би била спремна да поднесе тај трошак, примале мање пензије – став је оних који су против фундаирања система обавезног пензијског осигурања.

Делимично се успело са реформама. Наиме, пензије се садашњим пензионерима исплаћују редовно, али посматрано на дужи период пензијски систем Србије мора се даље развијати: широм друштвеном акцијом пропаганде добровољног пензијског осигурања и тражити могућности за капитализацију средстава којима располаже пензијски фонд.

Реформа пензијског система је предуслов економског напретка. Кроз њу је нужно изградити нов систем, економски одржив, који ће делом бити заступљен на капитализацији, чиме ће се повећати индивидуална штедња, а на основу ње акумулација, па самим тим и интервенције и економски развој. Којим год правцима реформе пензијског система се у будућности буде прибегавало, најважнији фактор који ће утицати на одрживост система је повећање запослености и повећање економске активности, што ће омогућити повећање прихода, а самим тим лакше и издешније финансирање права из пензијског и инвалидског осигурања.

Постоји велико незадовољство грађана због продужења радног века, јер се тиме повећава незапосленост, што је оптерећујући проблем који држава мора да превазиђе у будућем периоду. Економске перспективе развоја и одрживости пензијског система у Србији захтевају даљу економску и правну утемељеност, како би се обезбедила сигурност исплата пензија.

Литература

1. Ракоњац-Антић, Т.: „Управљање средствима пензијског осигурања”, Трећи међународни симпозијум Савремени трендови у развоју тржишта осигурања, Економски факултет Београд и Удружење актуара Србије, Врњачка Бања 2006.
2. Ракоњац-Антић, Т.: *Пензијско и здравствено осигурање*, Економски факултет, Београд 2008.
3. Ракоњац-Антић, Т.: *Доброволно пензијско осигурање*, Економски факултет, Београд, 2004.
4. Тепавац, Р.: *Институционални инвеститори на међународном тржишту*, Београд, 2008.
5. Остојић, С.: *Осигурање и управљање ризицима*, Београд, 2007.
6. Тодоровић, А.: *Систем пензијског и инвалидског осигурања*, Београд, 2000.
7. Вејакović, Р.: *Iskustva i poruke reformi mirovinskog sustava u tranzicijskim zemljama*, Zagreb, 2005.
8. Закон о доброволним пензијским фондовима и пензијским плановима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 85/2005.
9. Јовановић, П.: *Радно право*, Београд 2003
10. Ерић, Д.: *Финансијско тржиште и инструменти*, Београд, 2006.
11. Barr, N., Diamond, P.: „The economics of Pensions”, *Oxford Review of Economic Policy*, No. 1/2006.
12. Davis, E. P.: *Pension Funds Retirement-income Security and Capital Markets*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
13. Васиљевић, Б.: *Основи финансијског тржишта*, Београд 2005.
14. Кочовић, Ј., Ракоњац-Антић, Т.: *Речник појмова за пензијско осигурање*, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, 2007.
15. Rejda, E. G.: *Principles of Risk Management and Insurance*, Harper Collins College Publishers, New York, 2006.
16. Вуковић, Д.: *Социјална сигурност и социјална права*, Београд 2002.
17. Арсић, В.: „Претпоставке и перспективне реформе пензијског система у Србији”, *Финансије*, 1-6/2005
18. www.nbs.rs
19. www.pio.rs
20. www.minrzs.gov.rs
21. www.ec.europa.eu
22. www.nbs.hr
23. www.wikipedia.org
24. www.mirovinsko.hr

УТИЦАЈ ЕМОЦИОНАЛНЕ ИНТЕЛИГЕНЦИЈЕ
НА РАЗВОЈ ЛИДЕРСТВА

Ранко Лојић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија
Миљојко Базић
Факултет за културу и медије
Мирослав Талијан
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Лидери су основни стубови организације. Од њихових способности и неспособности, мана и врлина и исправних или погрешних поступака и активности зависи и успешност организације. Скривена моћ лидера је у владању емоцијама, својим, али и туђим. Емоције су изузетно важне за руковођење, а емоционално интелигентно лидерство у највећој мери одређује да ли ће остали напори једног руководиоца уродити плодом или пропасти.

Резултати истраживања све више указују на значајан утицај емоционалне интелигенције на развој лидерства. Емоционално интелигентни лидери су резонантни лидери и биће све значајнији у будућности, јер стављају тежиште на емоционални, људски аспект, уместо искључиво на успех.

У раду је анализирана структура емоционалне интелигенције, истакнут њен утицај на развој лидерства и приказан један приступ изградњи емоционално интелигентних лидера и емоционално интелигентних организација.

Кључне речи: *лидерство, емоционална интелигенција, структура, резонанца, самоусмерено учење*

Увод

Лидерство, као и свако људско деловање, јесте област која се непрекидно развија. Будући да је то комплексан процес, велики број истраживача посвећује своје време и енергију покушавајући да схвате и објасне ту комплексност. Улога лидера је другачија од улоге коју је имао класичан руководилац који се није много разликовао од бирократе. Лидерство се везује за понашање, односно за акцију, а не за функцију. Најбољи лидери данас избегавају да руководе само на основу моћи, већ негују односе с људима, успостављају сарадњу и подстичу иновативност. Они су кооперативни, мање званични, умеју да слушају, искрени су, отворени, визионари, и воде рачуна о каријерама својих сарадника. Велики лидери су они који су у стању да људе опчине својим идејама и визијом, да пробуде страст, емоци-

је, оптимизам и наду и да усмере целокупну енергију групе ка заједничком циљу. Једна особа чак, иако је постављена на високо место у организацији, не мора уопште постати лидер. Стога, лидерство је више улога него формална позиција.

Појам емоционалне интелигенције појавио се у психолошкој литератури почетком деведесетих година 20. века. Данашња психологија се још увек држи традиционалног појма интелигенције, а занемарује афективне димензије личности, емоционалне обдарености и емоционалне интелигенције. Ако се емоције људи подстакну тако да прерасту у ентузијазам, учинак може изузетно да се повећа и обрнуто. Емоционално интелигентни лидери привлаче квалитетне сараднике јер у њиховом присуству рад представља задовољство. Оптимистичко расположење повећава креативност, унапређује вештину одлучивања и омогућава постизање бољих резултата у раду. Зато је њима неопходна страст и вештина емоционалног утицаја на људе и њихову делатност. *Лидерство* се може одредити као изразит друштвени утицај који има истакнути члан групе (лидер) на уверења, мишљење, емоције и понашање чланова групе, које он мотивише и усмерава ка остваривању заједничких циљева.

Лидер није само особа која се налази на врху, већ свака особа на сваком нивоу, која на било који начин делује као лидер групе следбеника. Уколико у правој мери не поседује „срце“, онај од кога се очекује да буде лидер може да *управља*, али не и да *води*.¹

Циљ овог рада јесте да приближи структуру емоционалне интелигенције и укаже на њен утицај у развоју лидерства. С обзиром на то да успех организације, у значајној мери, зависи од емоционално интелигентних лидера, који се развијају, а не рађају као такви, биће потребно те тврдње поткрепити одређеним истраживањима. Резултат овог рада треба да буде разумевање емоционалног лидерства, али и приказ једног приступа на који начин се може постати емоционално интелигентан лидер.

Емоционална интелигенција у лидерству

Последњих година у теорији и пракси све више се инсистира на *емоционалној интелигенцији*, која се дефинише као способност да се разумеју и управља својим, али и туђим емоцијама и осећањима. Емоције (бес, страх, љубав, стид, туга, итд.) од виталног су значаја за опстанак; оне подстичу и усмеравају нашу енергију и дају смисао нашем животу. За човеков успех у животу, школи, на послу, у породици, браку, у односу са пријатељима, интелигенција није довољна, већ је важна, често и пресудна емоционална интелигенција. Њен развој се не завршава у детињству, већ се развија и јача кроз цео живот.² Емоционална интелигенција обухвата више специфичних способности као што су:³

- способност разумевања самог себе (самопогледавање и увид у своје потребе, афекте, конфликте);
- способност емоционалне самоконтроле (обуздавање афеката, способност кочења и преобликовања властитих емоција у складу са захтевима реалности и друштвеним нормама);

¹ Д. Големан, *Емоционална интелигенција*, Геопоетика, Београд, 1997, стр. 23.

² D. Goleman, *Working with Emotional Intelligence*, Bantam, New York, 1998, p. 31.

³ Д. Големан, Р. Бојачис, Е. Маки, *Емоционална интелигенција у лидерству*, АСЕЕ, Нови Сад, 2008, стр. 9.

- осетљивост за проблеме и потребе других (предусретљивост);
- самоувереност (самопоуздање, оптимизам);
- способност разумевања осећања других људи (емпатија);
- вештина решавања међуличних сукоба;
- способност успостављања складних пријатељских односа;
- способност руковођења.

Емоционална интелигенција показала се бољим предиктором успеха у послу него когнитивна интелигенција и искуство. Тачније, међу оним врло успешним руководиоцима, од укупно 515 испитаних, 74% их се показало и високо емоционално интелигентнима. Међу најуспешнијима, 24% их је високо емоционално интелигентних. У испитивање су били укључени руководиоци из Јужне Америке, Немачке и Јапана, а резултати у све три културе били су готово идентични.

Истраживања су показала да деца која све већи део времена проводе сама за компјутером имају све већи IQ, али им је неразвијена емоционална интелигенција (импулсивна су, анксиозна, неуротична, тешко контролишу агресију, итд.). Поређење људи на високим лидерским положајима који су изузетно успешни и оних на ниским положајима чији су резултати били просечни, показало је да се око 85% разлика између ове две групе може приписати факторима емоционалне интелигенције, а само 15% чисто когнитивним способностима и стручном знању.⁴

Дејвид Макклиланд развио је „модел компетентности“ за лидерство, који служи за идентификацију, обуку и подстицај оних који би могли да постану изузетни. Као предности изузетно успешних лидера издвојиле су се четири компетенције емоционалне интелигенције:

- тежња за постизањем успеха;
- способност да се преузме иницијатива;
- способност за сарадњу и тимски рад;
- способност за руковођење тимом.

Свим лидерима потребна је одговарајућа интелигенција аналитичког и концептуалног размишљања, али сам интелект не чини лидера. Он мора да мотивише, усмерава, подстиче, слуша и убеђује. Успешан, емоционално интелигентан лидер представља спој срца и ума. Алберт Ајнштајн је истицао: „Морамо да пазимо да од интелекта не створимо бога. Интелект је свакако моћан, али је безличан. Он не може да води, већ само да служи.”

Ако лидер својом визијом успе да на чланове групе пренесе оптимизам и одушевљење, ако у њима пробуди најбоље способности и подстакне позитивне емоције, то значи да је реч о *резонантном лидеру*. Реч резонанца потиче од речи *resonare*, што на латинском значи одзвањати. Према Оксфордском речнику енглеског језика, реч резонанца односи се на појачање или продужење звука услед „одбијања”, или прецизније, „синхронизовано вибрирање”. Аналогно томе, до синхронизованих вибрација међу људима долази када се две особе емоционално нађу на истој таласној дужини, односно када осећају да су „усаглашене”. Говорећи искрено, у складу с властитим вредностима, лидер успоставља резонанцу с емоцијама присутних. Његова страст, ентузијазам и енергија одзвањају кроз читаву групу. Чланов-

⁴ Исто, стр. 11.

ви групе осећају сигурност, разумевање, подршку и међусобно су чврсто емотивно повезани. На пример, ако се догодило нешто због чега су се сви разљутили (смањење броја запослених), или ражалостили (болест неког колеге), емоционално интелигентан лидер не само што саосећа с таквим емоцијама, већ то показује и групи. На тај начин чланови групе осећају да их неко разуме и да је некеме стало до њих. Успостављена веза на емоционалном нивоу чини и посао много значајнијим.

Дисонантни лидер у групи побуђује само деструктивне, токсичне емоције, као што су страх, брига, апатија, мржња и та група делује неусклађено и неефикасно. Реч дисонанца у музичком и у људском смислу односи се на непријатан звук који пара уши, односно одсуство хармоније. На пример, у једној анкети спроведеној у Америци, од хиљаду радника 42 одсто је изјавило да на њиховом радном месту долази до вике и вербалних сукоба, а скоро 30 одсто је признало да и сами знају да се извичу на своје колеге.⁵ Нетактична критика коју упућује претпостављени изазива емоционалне ломове који се с посла преносе и на породицу, а хормони стреса касније још сатима циркулишу кроз организам. Такви лидери изазивају очај у радном окружењу, мада не схватају колико су деструктивни или их се то једноставно не тиче.

А. Маслов, на основу својих истраживања, тврди да су успешни лидери демократичнији, саосећајнији, спремнији да помогну, лојалнији у односу на мање успешне. Они су родитељски настројени и имају способност да уживају у развоју и самостварењу других. Али, такође, способни су да поднесу да буду непопуларни, невољени, да виде објективне захтеве ситуације и да на њих одговоре.

Структуру емоционалне интелигенције сачињавају четири домена (области): 1) самосвест, 2) друштвена свест, 3) управљање собом, 4) управљање другима.⁶ Наведени домени нису урођени таленти, већ вештине које се уче и од којих свака понаособ доприноси да лидер буде резонантнији, а тиме и ефикаснији.

1) *Самосвест* представља темељ целокупне емоционалне интелигенције и обухвата три карактеристике: емоционалну самосвест, тачно процењивање самог себе и самопоуздање. За успешно лидерство неопходно је разумевати сопствена осећања, потребе, могућности, ограничења, вредности и слабости. Самосвесни лидери су поштени према себи, према другима, разумеју своје циљеве и снове и способни су да се насмеју властитим манама. Они имају изражен осећај за приоритете и интуитивно одлучивање када је потребно брзо донети одлуку на основу недовољно корисних података. Резултати Хартовог истраживања (1999. и 2001) показују да, што је лидер неуспешнији, он више прецењује властите лидерске компетенције. Што је виши положај руководиоца, то је драстичнија самообмана и већа разлика између самопроцене и процене лидерских способности од стране подређених.

2) *Управљање самим собом* не дозвољава лидерима да их штетне и узнемирујуће емоције избаце из колосека и онемогуће јасно размишљање и правилно одлучивање. Уколико није способан да управља властитим емоцијама, он није у стању ни да управља емоцијама чланова своје групе. Лидери који на неки начин дозвољавају да њихове узнемирујуће емоције изазивају хаос, не могу истовремено око себе

⁵ J. Gottmann, *What Predicts Divorce: The Relationship Between Marital Process and Marital Outcomes*, Њу Џерзи, Lawrence Earlbaum Associates, 1993, p. 15.

⁶ Д. Големан, Р. Бојацис, Е. Маки, *Емоционална интелигенција у лидерству*, АСЕЕ, Нови Сад, 2008, стр. 62.

да стварају позитивну атмосферу у којој се најбоље ради. Они који контролишу своја осећања и импулсе стварају амбијент испуњен поверењем, пријатношћу и верином. Основне карактеристике управљања самим собом су:

- транспарентност (искреност и отвореност према другима, чиме се ствара поверење чланова групе према лидеру);
- емоционална самоконтрола (обуздавање бурних осећања и порива);
- прилагодљивост (адаптација на непредвиђене ситуације и успешно превазилажење тешкоћа);
- тежња за успехом (потреба да се личним напором оствари циљ);
- иницијатива (спремност да се делује и искористи прилика);
- оптимизам (позитивно сагледавање догађаја).

3) Друштвена свест обухвата емпатију, која представља способност лидера да саосећа са другим човеком, и покретање других на акцију, односно способност да мотивише друге људе, чак и за напорну делатност. Емпатија не намеће лидерима потребу да усвајају емоције других људи, нити да се удовољи свакоме, већ обраћање пажње на осећање запослених, а затим доношење паметних одлука уз вођење рачуна о тим осећањима. Својим аутентичним осећањима лидер постиже склад са осећањима чланова групе и на тај начин смањује напетост, анксиозност и мотивише чланове групе на конструктивну акцију. Основне карактеристике друштвене свести су:

- емпатија (осећање емоција других људи и испољавање интереса за њихове бриге);
- свест о организацији (разумевање струја и политика на нивоу организације);
- предусретљивост (схватање и задовољавање потреба потчињених, клијената или купаца).

4) *Управљање односима* је област која се односи на најкарактеристичније особине лидерства, као што су:

- способност убеђивања;
- способност артикулисања заједничке визије;
- подстицање усавршавања и способности других људи;
- ефикасно решавање конфликта;
- стварање, гајење и одржавање емоционалних веза;
- тимски рад и сарадња;
- иницирање, управљање и руковођење променама.

Управљање односима је позитивно усмеравање људи, без обзира на то да ли је у питању усаглашавање маркентишке стратегије или одушевљење неким новим пројектом. Инспиративни лидери својом визијом подстичу чланове групе на заједничку мисију и већа залагања у раду. Они успостављају резонанцу са широким кругом људи коју активирају када акција постане неопходна.

Стилови емоционалног лидерства

Лидерски стил обухвата низ усклађених делатности и поступака који чине одређени, карактеристичан начин вођења групе. Различите стилове примењују различити лидери, у складу са својом личношћу, образовањем, али и природом и зада-

⁷ Р. Лојић, *Организационо понашање*, МЦ Одбрана, Београд, 2011, стр. 205.

цима групе коју воде. Сваки од њих има један свој доминантан начин руковођења, а они најуспешнији, у складу са околностима, често користе и друге лидерске стилове. Големан и сарадници наводе укупно шест типичних лидерских стилова, од којих су четири *резонантни*, док су остала два *дисонантни*.⁸ Ови стилови су и раније описивани у литератури, али су их наведени аутори сада повезали са одговарајућим компетенцијама емоционалне интелигенције.

Резонантни стилови

Као резонантни стилови најчешће се појављују: визионарски, тренерски, афилијативни и демократски стил.

1) *Визионарски стил* има инспиративни лидер који својом визијом покреће људе у правцу заједничких циљева. Лидери визионарског стила поседују следеће компетенције емотивне интелигенције: способност инспиративног лидерства, развијену емпатију и транспарентност, односно искреност. Сталним подсећањем људи на виши циљ посла који обављају они буде осећање поноса, заједништва и дају значај чак и рутинским пословима. Искрени су, информације и знања у великој мери деле с другима, осећају емоције других и разумеју њихове потребе. Овај стил посебно је ефикасан у ситуацијама које захтевају радикалне промене и нове идеје. Њиме се не постиже успех када лидер ради с тимом стручњака искуснијим од себе, јер његова визија може деловати помпезно на чланове тима.

2) *Тренерски стил* подразумева, пре свега, усредсређеност лидера на појединца и на његов развој, а мање на задатак. Разговори с појединцем превазилазе краткорочне интересе и, уместо тога, служе за упознавање са његовим проблемима, очекивањима, способностима, циљевима, вредностима, навикама итд. Овај стил је делотворан, јер подстиче изузетно позитивне емоционалне реакције, задобијање поверења, изградњу самопоуздања код запослених, али и постизање добрих пословних резултата. На тај начин лидери помажу да запослени у себи идентификују посебне предности и недостатке и да их повежу са сопственим аспирацијама, усаглашавајући дугорочне развојне циљеве, као и да састављају план за остваривање тих циљева.

Тренерски стил заснива се на емпатији и способности лидера да развијају друге. Лидери пружају савете у најбољем интересу запослених, а не да би манипулисали њима. Иако овај стил постиже добре резултате, лидери му ређе прибегавају, јер кажу да „немају времена“ за тренирање. На тај начин они одустају од једног веома делотворног инструмента.

Овај стил најбоље функционише међу запосленима који показују иницијативу и желе да се професионално развијају, а неће деловати на запослене који нису мотивисани. Лидер који не поседује стручност у тренерском приступу деловаће на потчињене као претерано „шефовање“. Нестручно и претерано инсистирање на краткорочним циљевима не мотивише људе.

⁸ Д. Големан, Р. Бојацис, Е. Маки, *Емоционална интелигенција у лидерству*, АСЕЕ, Нови Сад, 2008, стр. 80.

3) *Лидери афилијативног стила* имају развијену способност емпатије, најискреније су заинтересовани за запослене и њихова осећања, емоционалну климу у групи и не сакривају своје емоције. Они настоје да запослени буду срећни, да створе хармоничну атмосферу, а мање наглашавају обављање задатака и остваривање циљева. Успостављају чврсте пријатељске везе међу људима и подстичу лојалност у групи, нудећи им емоционалну подршку у тешким тренуцима њиховог приватног живота. Међутим, афилијативни лидери ретко нуде конструктивне савете у вези са усавршавањем, тако да су запослени препуштени сами себи.

Овај стил посебно је ефикасан у ситуацијама када је потребно конфликтне одnose претворити у кооперативне, подићи посрнули морал, расположење и самопоуздање групе. Афилијативни стил треба комбиновати са визионарским стилем и на тај начин спречити занемаривање задатака и остварење циљева.

4) *Демократски стил* лидерства карактерише тражење и уважавање мишљења чланова групе и, на крају, групно одлучивање. Лидер мора да буде отворен, како за лоше, тако и за добре вести и да се потруди да се сви осећају сигурним када треба да говоре. Овај стил проистиче из три карактеристике емоционалне интелигенције: емпатије (способност да саслушају захтеве запослених), конструктивног решавања конфликта и способности тимског рада и сарадње. Демократски лидери мање су наредбодавци, а више поуздани саветници и добри сарадници. Демократски стил лидерства посебно је ефикасан када је за доношење или спровођење неке одлуке потребан консензус чланова групе. Неefикасан је у време кризе, када треба хитно доносити праве одлуке. Један од недостатака овог стила могу да буду дуги и исцрпљујући састанци који трају све док се не донесе заједничка одлука.

Дисонантни стилови

Најзначајнији дисонантни стилови су: диктирање темпа и заповеднички стил.

1) За *диктирање темпа* карактеристично је да лидер поставља високе стандарде у погледу брзине и квалитета обављања посла. Он је опседнут идејом да се послови обављају боље и брже. Умерен притисак може да делује подстицајно, а притисак који никада не попушта може да има супротан ефекат у остваривању резултата. Претерано инсистирање често затрује климу, услед чега долази и до веће анксиозности. Они често не дају смернице и упутства запосленима како да раде, сматрајући да они то знају. Овакав стил треба примењивати ретко и опрезно с обзиром на то да притисак који лидер испољава према запосленима може да доведе до исцрпљења и незадовољства, посебно ако запослени осете да су пуко средство у рукама бездушног лидера.

Лидери који диктирају темпо поседују компетенције као што је нагон за постизањем успеха и спремност да се преузме иницијатива кад се за то укажу могућности. Њима често недостају способности да сарађују, ефикасно комуницирају и управљају властитим емоцијама. Они не остварују реално одржив успех. Диктирање темпа може бити успешан начин вођења само у ситуацијама када су запослени самомотивисани и веома компетентни. Најчешћи проблеми с лидерима склоним диктирању темпа настају када бриљантан стручњак доспе на руководећи положај који

превазилази његову компетенцију, односно, када не поседује лидерске способности. Нису само бројеви довољни да инспиришу или мотивишу људе. Најбоље је када се овај стил користи заједно са визионарским и афилијативним.

2) *Заповеднички лидерски стил* („уради како ти кажем!“) карактерише руковођење које се, углавном, своди на издавање наредби, које се не образлажу, а подређени их морају беспоговорно извршити. Уколико то не учине такви лидери прибегавају претњама. Лидери-тирани строго контролишу и усредсређују се на оно што су запослени лоше урадили, а не на оно што су урадили добро. Они своју моћ темеље на страху, а својим беспоговорним наредбама понижавају, демотивишу, стварају незадовољство и рђаву климу у колективу. Лидер командант негативно утиче на расположење запослених, задовољство на послу, професионални понос и све оно што највише мотивише људе који остварују добре резултате. На тај начин запослени су мање посвећени послу или чак осећају отуђеност. Лидери који испољавају љутњу, одбојност и незадовољство могу да имају разарајући емоционални утицај на запослене. То је застарело лидерски стил који је најмање стимулативан и ефикасан. Препоручљив је само изузетно, када се разумно и хумано примењује у неким кризним ситуацијама за хитно реаговање и доношење одлука. Понекад се може применити када треба изаћи на крај са запосленима који стварају проблеме и који се другачије не могу уразумити.

Иако постоје бројни негативни ефекти примене овог стила, у свету постоји изненађујуће много баш оваквих лидера. Заповеднички лидерски стил је наслеђе старих, хијерархијски устројених организација из 20. века, заснованих на команди и контроли, које су функционисале у складу са војничким устројством. Војничко устројство подразумева да надређени командује подређеном и које је заиста најподесније на бојном пољу. Међутим, методи командовања данас су ублажени, чак и у савременим војним организацијама, где нови начини понашања подстичу мотивацију, другарску солидарност и тимски рад.

Пролазне успехе које ови лидери често приписују себи у заслугу резултат су пуне среће или различитих краткорочних маневара и манипулисања бројкама. Организације на чијем челу се налазе заповеднички лидери напуштају најквалитетнији стручњаци било којег профила, а као најважнији разлог за давање отказа наводе незадовољство претпостављеним. Заповеднички лидери одбијају даровите људе. Маркус Бакингам (Marcus Buckingham) из Галуповог института, спроводећи одређена истраживања, истиче да се људи запошљавају у организацијама, а дају отказ руководиоцима.

Дисонантни лидери могу да се промене ако прошире репертоар својих лидерских способности. Сваки стил се заснива на другачијој карактеристици емоционалне интелигенције. Ефикаснији лидери поседују више својстава емоционалне интелигенције која им омогућава да примене одговарајући стил у правом тренутку и да мењају стилове по потреби.

Најрезонантнији лидери флексибилно поступају „скенирајући“ запослене појединачно и групно и тренутно уочавају сигнале који их усмеравају ка потребном стилу којем се тренутно прилагођавају. За лидерске позиције потребно је пронаћи особу способну да флексибилно користи четири или више стилова карактеристичних за најуспешније лидере. Лидерство се може научити јачањем основних квалитета емоционалне интелигенције који подстичу одређени стил.

Како постати резонантни лидер

Подређени често лидеру ускраћују тачне информације о стварима од виталног значаја. Најчешће задржавају непријатне информације страхујући од његове љутње, посебно ако је лидеров основни стил руковођења заснован на заповедању и наметању темпа. Без обзира на мотиве, лидер остаје ускраћен за део информација о дешавањима око њега. Највиши руководиоци обично добијају најмање поуздане информације о ономе што сами раде. Анализом 177 посебних истраживања, која су обухватила преко 28.000 руководилаца, утврђено је да повратне информације о резултатима постају све мање доследне, што је виши положај руководиоца, или што је његова улога комплекснија.⁹ Проблем се додатно усложњава када су у питању жене или припадници неке мањинске групе. Жене углавном добијају још мање корисних информација о својим резултатима, без обзира на положај који заузимају. Исто се односи и на људе који припадају некој мањинској групи.

Лидерска самосвест и способност да тачно схвати своје способности важне су исто као и повратне информације које добија од других. Већина лидера у извесној мери прецењује властите способности, али то најчешће пренаглашавају они који остварују најслабије резултате. Једно истраживање које је спровео Ерик Хартер (Eric Harter, 1999) показало је да је самосвест у погледу лидерских способности била најприсутнија код руководилаца у најбољим институцијама и најслабија код руководилаца у најгорим.

Обављено је једно истраживање на узорку 787 особа које су у различитим организацијама заузимале положаје у распону од ниског до високог нивоа.¹⁰ Резултати су показали да су руководиоци високог ранга, у поређењима са онима на нижим положајима, били склонији да себе великодушније оцењују у вези са двадесет компетенција емоционалне интелигенције, него што су их у вези с њима други оцењивали. Што су били на вишем положају више су и претеривали него што је то њихова околина мислила. Разлика између тога како руководиоци виде себе и како их виде други била је највећа код оних на највишим положајима.

Тачне информације у вези са лидеровим способностима могу да буду од великог значаја за његову свест о самом себи, а тиме и за његов развој и ефикасност. И када добију тачне повратне информације они у дубини душе не верују да могу да промене начин на који годинама раде.

Међутим, промене су могуће, јер лидери се не рађају већ стварају. Емоционална интелигенција поседује извесну генетску компоненту, али и васпитање игра важну улогу. Иако људи могу да се разликују по почетном степену својих способности, свако може да научи да их поправи, без обзира одакле потиче. Стручњаци за људске ресурсе деценијама посматрају како се људи са обуке враћају пуни ентузијазма и како њихове добре намере временом атрофирају, односно потпуно нестају у року од 3 до 6 месеци. Овај феномен познат је као „ефекат меденог месеца”. Наиме, када се човек врати са обуке чека га гомила посла и нових обавеза, тако да новостечено знање нестаје, а стари условни рефлекси се враћају, па се убрзо понаша онако како је то и

⁹ Исто, стр. 119.

¹⁰ M. Burckle, *ECI Technical Manual*, Fabio Sala, Boston, Hay Goup, 2001, p. 21.

раније чинио. Људи науче оно што желе да науче, па је за трајно стицање вештина руковођења изузетно важна мотивација и однос према учењу. Они који заиста не желе нешто да науче кроз обуку пролазе механички. Има релативно мало истраживања о утицају едукације на понашање људи, можда због тога што је распрострањено уверење да ефекти обуке нису трајни. Међутим, новија истраживања показују да је овладавање вештином руковођења исто као и овладавање неким другим вештинама, као на пример играње кошарке, учење свирања на виолини итд. Резултати истраживања Европског института за едукацију (ЕЦИ) показују да људи током радног века природно теже да развију своје компетенције емоционалне интелигенције. Што су старији постају бољи и боље их оцењују други. За напредовање лидера веома је важно да се тачно утврде одређене предности и недостаци за ту личност. Познато је да се сваки процес учења одвија у мозгу који је до краја живота способан да ствара нова нервна ткива и нове неуролошке везе и путеве. Једино је одраслом човеку потребно више труда и енергије да усвоји нова знања која би у млађим годинама лакше и брже усвојио. Потребно је одстранити штетне и усвојити нове навике.

Проучавајући лондонске таксисте, познате по вештини сналажења у лавиринту загушених једносмерних улица, научници су открили пример способности прилагођавања мозга током учења. Када човек годинама вози по Лондону, део његовог мозга, који управља сналажењем у простору (тј. навигацијом), повећава се по обиму, снази и активности. У свим периодима живота неуролошке везе које се стално користе јачају, док оне које се не користе слабе.¹¹

За развој лидерских способности потребан је емоционално интелигентан приступ, велика жеља и мотивација за усавршавањем.

Самоусмерено учење

Емоционална интелигенција делимично је наслеђена, а вештина лидерства, на њој заснована, као и свака друга (нпр. тенис, фудбал или свирање клавира), учи се, развија, одржава и вежбањем јача.¹²

Емоционално интелигентан лидер постаје се самоусмереним учењем. *Самоусмерено учење* подразумева систематско и планско развијање одређених способности или вештина с циљем да постанемо онаква личност какву желимо. Модел самоусмереног учења обухвата пет открића, и то: 1) откриће сопственог идеалног ја, 2) откриће сопственог ненашминканог стварног ја, 3) израду властитог плана учења, 4) експериментисање и практиковање нових начина понашања, размишљања и осећања до савршенства и 5) развијање социјално-емоционалних односа који ће пружати подршку и поверење и који ће омогућити промену.¹³

¹¹ G. M. Edelman, *Neural Darwinism: The Theory of Neuronal Group Selection*, Basic Books, Њујорк, 1987, стр. 58.

¹² Д. Големан, Р. Бојацис, Е. Маки, *Емоционална интелигенција у лидерству*, АСЕСЕ, Нови Сад, 2008, стр. 15.

¹³ Ричард Бојацис је три деценије радио као истраживач на развоју лидерских способности. Овај модел описује процес укључен у програме за едукацију руководиоца, а од 1990. и у програм МВА, у Школи за менаџмент Vederhed. Примена овог модела може се наћи у књизи: Cary Cherniss and Mitchel Adler, *Promoting Emotional Intelligence in Organizations: Make Training in Emotional Intelligence Effective*, Washington, 2000.

1) *Откриће сопственог идеалног ја* (ко желим да будем?). Визија идеалне слике о себи у стању је да пробуди конструктивну енергију, смелост, наду и страст за променом, која није ни лака ни извесна. Најважније је открити своје идеално ја – каква особа желите да постанете, укључујући и то шта желите у животу и раду. Када откријете идеалну слику сопствене личности мотивисани сте да развијете и своје лидерске способности.

Чарлс Хенди је један успешан пословни човек који је водио и Лондонску пословну школу и био председник Краљевског уметничког друштва и утицајан светски писац и професор. Како Хендију, тако и многим људима неко је сугерисао, као на пример родитељи, брачни партнери, претпостављени или учитељи, шта би требало да буду. То је *принудно ја* које нам је наметнуто, а када га прихватимо оно нас затвара као „гвоздени кавез”. Веома је значајно открити *властито идеално ја*, јер се дешава да принудно ја лидери лако схвате као идеално ја, што их наведе на неаутентично понашање. За стварни развој лидерских способности они морају да буду емоционално укључени у сопствени развој, што је шире од „планирања каријере”.

Човекове вредности, које се мењају током живота, имају значајну улогу у откривању идеалног ја. Визије и аспирације људи мењају се током њихове каријере, а у складу с тим мења се и идеално ја. За руковођење једном организацијом није довољна само визија личног идеала, већ и визија за организацију

2) *Откриће сопственог „ненашминканог” стварног ја* (ко сам ја и шта су моје јаке и слабе стране?).

Стварно ја или скувана жаба?

Ако у врелу воду убаците жабу, она ће инстинктивно искочити. Међутим, ако је ставите у лонац с хладном водом и постепено повећавате температуру жаба неће приметити да вода постаје топлија, већ ће седети у лонцу све док вода, а и она с њом, не прокључа.

Судбина скуване жабе не разликује се много од онога што се догађа лидерима када се заглаве у рутини и допусте да се ситне погодности цементирају у јаке навике које их временом умртве. Будући да рутина изазива постепене промене које временом преовладавају, реалност сопственог живота често се веома тешко схвата, а када се разоткрије истина може да буде болна. Тада схватимо да смо постали баш оно што никада нисмо желели да постанемо.

Синдром скуване жабе догађа се и интелигентним људима који лагано, невидљиво, пристају на компромис и самозадовољство, не примећујући у шта су се претворили, иако њихова околина то јасно види, што је можда највећа препрека тачној представи о сопственој личности.

Откривање себе самога омогућава лидеру да упозна своје стварне добре и лоше особине, предности и недостатке, као и да схвати како га други виде. То није нимало лак посао за лидера, јер га у томе спречавају различити механизми одбране. Човеку је лакше да верује сопственим самообманама, утешним неистинама, него да се суочи са болном истином о себи самоме. Из куртоазије, страха, додворавања и сличних разлога, подређени врло ретко указују на мане руководиоцима, тако да су они лишени повратне информације о томе где и како греше у руковођењу. Уочавање сопствених предности и недостатака утире пут за промену стила руковођења.

Емоционално најинтелигентнији лидери пробијају се кроз комуникациони карантин који их окружује и директно траже и негативне и позитивне повратне информације. Слика о стварној личности и компетенцијама лидера нуди метод „360 степени”. Коришћењем овог метода у оцени лидера учествују различити људи – претпостављени, колеге и подређени. Мноштво различитих мишљења, за различите ситуације од различитих људи, даје комплетнију слику. Свака група појединачно (претпостављени, подређени, колеге) даје различита мишљења лидерских способности. Једно истраживање показало је да су мишљења подређених најиндикативнија у погледу стварне лидерове ефикасности.¹⁴ Током дугорочног истраживања у једној државној агенцији показало се да је оцена подређених била најближа ономе што су лидери успели да постигну две, односно четири године касније. Чак и после седам година оцене подређених поклапале су се с оним што је лидер остварио – много тачније од оцена претпостављених.

Добијањем повратних информација лидери треба да размотре своје предности и недостатке, уважавајући једнако и једне и друге. Обично се предности занемарују, а недостаци преувеличавају. Усредсређивање искључиво само на недостатке изазива депресију и демотивише.

3) *Израда властитог плана учења* (како могу да развијем своје предности и истовремено да умањим недостатке?). За промену у личности и начину руковођења потребан је разрађен, детаљан и изводљив практичан план за стицање нових неопходних лидерских вештина, јачање својих добрих особина и ослобађање од деструктивних и штетних навика. Планови морају да буду флексибилни и изводљиви. За успешност плана потребно је да „изнутра” осетите да вас он задовољава, да се уклапа у ваш свакодневни живот и рад и у оно што желите да научите. Најбољи резултати постижу се када се циљеви учења повежу с оним што човека мотивише и у њему подстиче одређене способности. Наметнути циљеви смањују мотивацију зато што изазивају нервозу и сумњу у вези с тим да ли можете да се поправите, те стога не морају обавезно да повећају квалитет рада.¹⁵ За одбацивање стечених навика и усвајање нових знања потребна је чврста одлука и стално подсећање.

Истраживања показују да људи најбоље уче када то чине онако како им одговара, а најчешће на један од следећих начина:¹⁶

- непосредно искуство;
- размишљање (о сопственом искуству и искуству других);
- развој модела (стицање теоријског знања);
- учење на грешкама.

4) Четврто откриће је *експериментисање и практиковање нових начина понашања, размишљања и осећања до савршенства*. До радикалних промена у стилу лидерства и начину живота стиже се упорним и дуготрајним упражњавањем нових образаца понашања, размишљања и осећања. Старе штетне навике мењају се веома споро и за то је потребно упорно вежбање нових. Велики спортисти проводе много вре-

¹⁴ G. M. McEvory and Richard W. Beaty, *Assessment Centers and Subordinate Appraisals of Managers: A Seven Year Examination of Predictive Validity*, Personnel Psychology, 42, 1989, p. 49.

¹⁵ E. A. Locke and G. P. Latham, *A Theory of Goal-Setting and Task Performance*, Nju Džerzi, Prentice Hall, 1990, p. 24.

¹⁶ D. A. Kolb, *Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development*, Nju Džerzi, Prentice Hall, 1984, p. 42.

мена тренирајући, а мало такмичећи се, за разлику од руководиоца који тренингу уопште не посвећују време. Професионални музичари вежбају све док не постану способни да свирају не размишљајући, већ само осећајући. За едукацију лидера нису довољни само семинари или курсеви да би се покренуо процес промена. За покретање промена потребно је учити радећи друге ствари, односно примењујући стратегију „не-приметног учења”. Стицање битних лидерских вештина захтева коренити преображај личности, не само интелектуалне већ и дубинске емоционалне сфере. Лидерске вештине могу се знатно усавршити коришћењем менталних вежби. Истраживања су показала да помоћу менталних вежби може да се повећа температура у неком делу тела, као и да се успори дисање и рад срца. Путем менталне вежбе лидери визуализују свој успех, замишљајући остваривање идеалног стања и стално се усредсређују на ту слику. На тај начин мозак нас мотивише сликом онога чему тежимо.

5) *Развијање социјално-емоционалних односа који ће пружати подршку и поверење и који ће омогућити промену* је пето откриће. За стицање нових емоционалних вештина и нових менталних навика потребни су други, односно потребна је позитивна и сигурна друштвена средина. Развој лидерских способности може да се оствари само у оквиру односа са другим људима, који потврђују или оповргавају постигнути напредак и без којих не може доћи до трајних промена. За лидере може да буде од пресудне важности психолошка сигурност за стицање аутентичног знања. Они се често осећају несигурно, јер су свесни да их други критички посматрају. Резултат несигурности је повећање стреса који додатно омета практиковање нових начина понашања. Због свега тога, позитивне групе у којима су међусобни односи пријатељски и искрени омогућавају људима да се позитивно мењају. За развој лидерских квалитета могу се ангажовати ментори или тренери. Однос између лидера и ментора (тренера) мора да буде заснован на искренности, поверењу и подршци.

Емоционално интелигентне организације

Да би емоционалну интелигенцију проширили на тимове и организацију лидери морају прво да сагледају реалност. Групе почињу да се мењају тек пошто открију како функционишу, односно када утврде извор незадовољства. Емоционална реалност може се искористити као основа за стварање идеалне визије групе која треба да буде усаглашена са сличном визијом сваког појединца. Групна емоционална интелигенција ствара позитивну и снажну емоционалну реалност. За повећање хармоније и сарадње у групи лидер успоставља наглашен емоционални тон, користи позитивне слике и оптимистична осећања. На понашање групе могу да утичу личним примером или пружањем позитивне подршке члановима који чине нешто што повећава емоционалне капацитете групе.

Лидери могу да подстакну заокрет када идентификују емоционалну реалност и навике организације, односно шта и како људи у њој раде. Први корак и основни задатак лидера је откривање истине и реалности организације.

Када лидери својим начином рада изазивају дисонанцу, култура у организацији постаје токсична. Тада људи отворено показују незадовољство, губе осећај за оно што је у њима најбоље, физички се само појављују на послу, а срце и душа им је

негде другде. Да би створио резонанцу лидер мора да обрати пажњу на емоције људи, скривене токове емоционалне реалности у организацији и културу која све то обухвата. То захтева потпуно разумевање реалности и потпуно укључење људи у идеалну визију.

Ставови, вредности и уверења запослених могу се у извесном смислу изједначити с емоционалном реалношћу. Многе организације увеле су поступак процене ставова, вредности и уверења запослених, који могу да буду корисни, али ретко допиру до суптилних слојева скривених осећања и сложених норми. Сесилија Макмилен (Cecilia McMillen) и Ени Маки (Annie McKee) са Универзитета Масачусетса развиле су процес назван *динамичким испитивањем*, веома делотворно средство за неутралисање „нађи оно што тражиш” присутног у већини других анкета, као и за омогућавање лидерима да почну да решавају основне проблеме у култури, који их ометају.¹⁷ Овај метод открива до чега је људима стало и шта њима, њиховим тимовима и организацији помаже да остваре успех, односно шта их у томе спречава. Разговор се обавља у оквиру фокусираних група по питањима која не сугеришу одговоре, у којима се пажња не усмерава само на оно што је у организацији лоше, већ и на оно што је добро. Циљ је да се допре до осећања људи. Како то Макмиленова каже: „Људи почињу да сликају душу своје организације”. Откривањем истине у организацији људи се делимично поистовећују са проблемима, сновима и почињу да успостављају *заједнички језик* о ономе што се заиста догађа, као и о ономе што би желели. Стварање заједничког језика има сопствени замах који даје полет људима да пређу с речи на дела.

По завршетку истраживања реалности једне културе, наредни корак у стварању емоционално интелигентне организације јесте дефинисање идеалне визије усаглашене с индивидуалним надама и сновима. Најбоља корпоративна култура не разликује се од племенске припадности. Лидери заједно с осталим члановима организације учествују у стварању визије која ће мобилисати и подстаћи групу у целини. Придобивање људи за стварно прихватање промена захтева усаглашавање, а не једнострано сврставање уз стратегију визије. Усаглашавањем се успоставља резонанца која људе покреће и емоционално и интелектуално. Тада визија подстиче ентузијазам који мотивише и успоставља хармонију у организацији.

Дужност емоционално интелигентних лидера јесте креирање резонантних организација укључивањем осталих у откривање истине о себи и својој организацији, стварање визије и одржавање резонанце. Три кључна корака која указују на укључивање људи у стварању резонантне, емоционално интелигентне и ефикасне културе су: 1) откривање емоционалне реалности, 2) визуелизација идеала и 3) очување емоционалне интелигенције.¹⁸

1) Откривање емоционалне реалности

• *Поштујте вредности групе и интегритет организације.* Лидер мора да са зна шта је најважније за свакога и да обезбеди да се то не мења, да остане нетакнуто. За оно што мора да се промени треба да убеђује остале у ту потребу.

¹⁷ Д. Големан, Р. Бојацис, Е. Маки, *Емоционална интелигенција у лидерству*, АСЕЕ, Нови Сад, 2008, стр. 223.

¹⁸ Исто, стр. 242.

- *Успорите да бисте убрзали.* Стварање резонанце и емоционално интелигентне организације је дуг процес и не може се постићи на брзу руку. Емоционално интелигентни лидери успоравају темпо како би могли јасно да схвате шта је људима потребно да би из себе извукли оно што је најбоље.

- *Почните „одозго”, али приметите прилаз од основе према врху.* Пре свих, највише руководство мора да буде опредељено за суочавање са истином у погледу емоционалне реалности своје организације, као и за успостављање резонанце на основу визије идеалног. Међутим, потребно је да и други лидери из целе организације разговарају о томе шта не функционише, а шта функционише, уз укључивање што више људи. Правац у којем се иде мора да буде усмерен на заједничке вредности.

2) Визуелизација идеала

- *Погледајте оно што се не види.* Лидер мора своја осећања усагласити с осећањима других људи да би формулисао визију која ће створити резонанцу. Мора да „види” емоције, а онда да креира визију.

- *Не сврставајте се, него усаглашавајте.* Да би визија добила смисао запослени треба да осете да могу да остваре сан организације, не одричући се властитих снова, уверења и вредности.

- *Људи су важнији од стратегије.* Емоционално интелигентни лидери граде здраве и продуктивне односе на послу и усредсређују на оно што људи заиста желе и што им је потребно. Они успостављају резонанцу која ствара невидљиву, али снажну везу међу људима.

3) Очување емоционалне интелигенције

- *Претворите визије у акцију.* Претварање визије у акцију врши се путем лидерског приступа запосленима, измене организационих структура, описа радних места и очекиваних резултата. Лидер својим понашањем показује да поштује људе око себе. Он показује како изгледа визија и наводи запослене да је осете и да за њу живе.

- *Створите системе који подржавају емоционално интелигентну праксу.* За стварање и очување емоционално интелигентних организација људи су важни, али важни су и системи, правила и процедуре које подсећају на оно што јесте и на оно што није прихватљиво. Системи, правила и процедуре снажно утичу на понашање.

- *Правилно користите мотиве.* Позитивни митови, легенде и симболи једне организације помажу запосленима да се лакше уклопе у емоционалну климу, а могу да послуже и као снажан подстицај за промене. Највећи утицај на укупне емоције у организацији имају управо лидери.

Закључак

Лидери се јављају у свим областима друштвеног живота. У свакој социјалној групи постоји вођа и следбеници. Понашање лидера је изузетно важно – не само шта, већ и како ради. Они су свемоћни заштитници и спасиоци у неизвесним, тешким и критичним ситуацијама. Лидери су данас потребнији више него икада раније. Они настају и израстају из ситуације, а нису такви рођени. Лидерство је, пре свега, вештина рада са људима и подразумева способност утицаја на понашање људи и на усмеравање њихових ставова у правцу остварења циљева лидера или органи-

зације на чијем се челу лидер налази. Суштина лидерства јесте да се придобију људи, да се окупе око једне идеје, да усмере креативну енергију, знање и способност у правцу реализације циљева организације. Емоционална стабилност у знатној мери зависи од наших односа са другим људима. Што је лидер вештији у преношењу емоција, оне ће се снажније ширити.

Кључ емоционално интелигентног лидерства је резонанца. Најважније компетенције за резонантан начин руковођења нуди емоционална интелигенција. Интелигенција је у извесној мери покретач изузетних резултата. Когнитивне вештине (ширина размишљања и дугорочна визија) јесу значајне, али за постизање одличних резултата вишег ранга пресудну улогу имају компетенције емоционалне интелигенције. Систематским и планским развијањем одређених способности или вештина, односно самоусмереним учењем могуће је утицати на развој и стварање емоционално интелигентних лидера. Они знају да управљају емоцијама, флексибилни су и јасно размишљају и под притиском. Кооперативни су, мање званични, умеју да слушају, искрени, отворени, визионари и воде рачуна о каријерама својих сарадника.

Закључци и резултати који су произашли из истраживања презентираних у овом раду важни су, како за теорију, тако и за праксу менаџмента. Истраживање емоционалне интелигенције у лидерству може у знатној мери да допринесе развоју, како теорије емоционалне интелигенције, тако и теорије лидерства. Практичан значај овога рада јесте што он потврђује, одређеним истраживањима, значајнију успешност и лидера и организације уколико је код лидера развијенија емоционална интелигенција. Такође, рад показује лидерима да је самоусмереним учењем могуће побољшати одређене способности или вештине. Дакле, да би организације биле успешне и емоционално интелигентне треба да их предводе емоционално интелигентни лидери.

Литература

1. Големан Д.: *Емоционална интелигенција*, Геопоетика, Београд, 1997.
2. Goleman D.: *Working with Emotional Intelligence*, Bantam, New York, 1998.
3. Големан Д., Бојацис, Р., Маки, Е.: *Емоционална интелигенција у лидерству*, АСЕЕ, Нови Сад, 2008.
4. Gottmann J.: *What Predicts Divorce: The Relationship Between Marital Process and Marital Outcomes*, New Jersey, Lawrence Earlbaum Associates, 1993.
5. Edelman G. M.: *Neural Darwinism: The Theory of Neuronal Group Selection*, Basic Books, New York, 1987.
6. McEvory G. M. & Beaty R. W.: *Assessment Centers and Subordinate Appraisals of Managers: A Seven Year Examination of Predictive Validity*, Personnel Psychology, 42, 1989.
7. Kolb D. A.: *Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development*, New Jersey, Prentice Hall, 1984.
8. Locke A. E. & Latham P. G.: *A Theory of Goal-Setting and Task Performance*, New Jersey, Prentice Hall, 1990.
9. Лојић Р.: *Организационо понашање*, МЦ Одбрана, Београд, 2011.
10. Burckle M. M.: *ECI Technical Manual*, Fabio Sala, Boston, Hay Goup, 2001.

Медији су само једно од средстава производње, одржавања и репродуковања стереотипа, који се односе на групе. Како тврди Ричард Дајер, *образац стереотипа није неутралан*, они су *силно набијени осећанима*, па су *тврђаве наше традиције*.

Како, у том смислу, избећи замке које доносе репрезентовање и саморепрезентовање различитости, те поштовање једнаких могућности у ограниченом медијском простору, а да се, при томе, не манипулише идејама једнакости и различитости?

У зависности од вредносног опредељења, било оно посве индивидуално или својствено групи, препознатљивог идеолошког „кавеза“ у којем се и према коме се исказују осећања, заступају уверења и ставови, чине акције, појединац/ка медијско репрезентовање стварности, њених појава и догађаја, другачијих људи или група, доживљава двојачко – као прихватање или непријатељство.

Јер, *владајуће представе о женама умногоме зависе од медијског репрезентовања*. Уколико медији не извештавају о женама родно коректно и одговорно, речју равноправно као о мушкарцима, доприносе погрешним представама о њима, нудећи уместо промоције једнаких могућности, међу мушкарцима и женама, некритичке приказе различитости. Тада уверење да „бити једнак/а значи бити увек – различит/а“ није суштина промена којима тежи савремено, демократско друштво. На тај начин повлаче се границе, дефинише се ко је унутар, а ко изван њих, што по правилу утемељује нове „традиционалне области“, као и интересе.

На примеру репрезентовања жена у медијима делују и потврђују се својеврсне стратегије искључивања. Жене су често приказане као јадне, беспомоћне, жртве насиља, као оне које имају посебне потребе, рањивије и емотивније од мушкараца, професионално несигурније, и интелектуално и физички, у односу на други пол, инфериорније. Именују се терминима који изражавају устаљене ставове, сензационалистички и сексистички, чиме се наглашава њихово физичко стање, а не идентитет, односно личност. Све то, у условима где преовладавају традиционални и патријархални односи, хетеросексуални кодови, уобичајена бинарна подела свега, додатно репродукује неједнакост.

Кључне речи: *жене, медији, родна равноправност, стереотипи, репрезентовање, представе о родним идентитетима и улогама, неједнакост*

* vladimir.pocuc@mod.gov.rs

Медијска култура и различитост

Човек је један по природи, једнак, а различит по друштвеним, културним и личним облицима. Ако се његове историјске, културне и друштвене разлике ућуткају, из њега проговара само вечно људско – универзална људска природа.

Одакле онда човекова потреба да једнаке себи од себе одвоји, потчини, омаловажи, речју о(без)човечи? Где започиње неприхватање различитости, ма каквог облика била? Колико су за то плодно тло историјске, културне, социјалне и друштвене разлике, уоквирене у одређене идеолошке поставке? Или доминантне вредности које прихвата, негује и развија друштво, речју, стварност таква каква јесте или онаква каква нам је наметнута?

Заједнички именитељ поменутог „кавеза” уверења и датости, које свакодневно ишчитавамо и дајемо им смисао и значења, оно на основу чега чинимо или пропуштамо акције, јесте *идеја манипулације*, подједнако као и *манипулација идејама*, отелотворена, најпре у – медијима. *Стварност је људски продукт и као таква носи печат заједничких настојања својих твораца. Медији зато и нису само огледала стварности, већ институције кроз које се она формира али и мења.*¹

Да би дошао до свести о себи и своме идентитету, човек се не може поредити с другим бићима, тражећи оно што му је с њима заједничко, него тражећи оно што га разликује. *Разлике између људи не леже у њиховој структури већ у њиховој култури – родовска, племенска, национална, сексуална, расна или класна обележја јесу случајна – она се утапају у вишем појму човека.*²

Медији, стога, треба да буду својеврстан мост ка простору у којем се могу изложити различити ставови о другости, што се, суштински, не догађа у пракси.

Медијски текстови утолико су и својеврсни говор једне културе. То што сличне поруке генеришу веома различити медији, упућује на постојање доминантне политике представљања која је у складу с важећим културним обрасцима. Појединачним порукама значења се умножавају и појачавају, формирају интерпретативне оквире у којима се нове поруке касније лакше тумаче и разумеју (Миливојевић, 2005:14).

Пред страхом од непознатог и другачијег човек, обично, постаје нетолерантан. Његове акције су непримерена одбрана од нечега што не разуме, не сагледава у потпуности. То је, истовремено, увек и обмана самога себе јер – човеку је потребан (не)идентитет да се исказе и сакупи у сопствени идентитет, да повуче границу, начини разлику између себе, прихватљивог, у односу на друге, неприхватљиве.

Такав идентитет није и не може бити целовит; он је само споља наметнута, многобројним оквирима дата илузија. Човек тада и нема истинску снагу, те се њиме лако манипулише. Он је одсуство (раз)ума, а скупина таквих није ништа друго до гомила без мишљења. И ето погодног простора да делују медији, да обликују и креирају стварност, да репрезентују, бране и захтевају пожељне и прихватљиве моделе и образце понашања.

¹ Миливојевић, Снежана. „Жене и медији – Стратегије искључивања” у *Генеро*. Центар за женске студије и истраживања рода (посебно издање), 2005. стр. 15.

² Шушњић, Ђуро. *Тројица против једнога*. Чигоја штампа, Београд 1997. стр. 9.

Јер, ... људи нису свесни, или нису довољно свесни, да њихов свакодневни живот надзиру моћне групе, које преко масовних медија систематски испаљују кишу пажљиво одабраних и организованих симбола, чија функција није да обавесте свет него да искористе потребе света. Основна сврха ових духовних радијација састоји се у подешавању људских душа, а основна последица у савијању њихове воље за самоодређењем.³

Моћне групе, у бити, јесте синоним за стереотипе, предрасуде, расизам, сексизам, нетрпељивост, дискриминацију, антисемитизам, хетеросексизам... Речју – неприхватање, које у ширем контексту води непријатељству. То је идеологија која почиња на непријатељима. Она се увек подразумева и не доводи у питање. Други и непријатељ постају синоними. За њих је везан негативан емотивни набој. Други се никада другачије не перципира већ као непријатељ и као неко ко има непријатељску усмереност.⁴

Неодговарајуће (само)репрезентовање расе, рода, нације, сексуалности, у задатом медијском домену, последица је и владајуће идеологије и немоћи медија да јој се одупру, као и страха већине од мањине неистомишљеника, који су а priori једнострано и погрешно репрезентоване другости. Сlike остају црне или беле, поступци добри или рђави, живот смислен или бесмислен, акције насилне или равнодушне, а човеков идентитет изгубљен и подељен између јесте и бити. Опстају само полови, стране које се искључују.

На примеру репрезентовања жена у медијима делују и потврђују се својеврсне стратегије искључивања. Жене су често приказане као јадне, беспомоћне, жртве насиља, као оне које имају посебне потребе, рањивије и емотивније од мушкараца, професионално несигурније и, у односу на други пол, интелектуално и физички инфериорније. Именују се терминима који изражавају устаљене ставове, сензационалистички, сексистички, чиме се наглашава њихово физичко стање, а не идентитет, то јест личност. Све то, у условима где преовладавају традиционални и патријархални односи, хетеросексуални кодови, јача разлику и додатно репродукује неједнакост.

Владајуће представе о женама умногоме зависе од медијског репрезентовања. Чак и када тврде да 'представљају' медији у ствари 'приказују' стварност – представљају је у одсуству. За одређену публику ре-креирају представу, ре-презентују објекат, особу, процес у његовом одсуству. Док се носе с мноштвом различитости морају да препознају 'опште' у разноврсности појавног. Како у том процесу нужно и поједностављују, медији врло лако уместо 'типова' нуде 'стереотипе', уместо афирмације различитости производе упрошћене и некритичке представе 'другости' (Миливојевић, 2005:13).

Стога и јесте неспорна улога медија у трансформацији мишљења. Како сматра Чарлс Хазбенд, право на комуникацију је недовољно ако се у комуникацијски процес уђе заслепљен кратковидошћу сопственог изражавања. Да би се превазишло такво неразумевање, неопходно је активно учествовати у слушању које води коначном разумевању другог.

³ Шушњић, Ђуро. *Рибари људских душа*. Чигоја штампа, Београд 1995, стр. 20.

⁴ Милосављевић, Оливера. „Национални стереотипи у историјској перспективи” у *Етнички стереотипи*, Нова српска политичка мисао (посебно издање), Београд 2002. стр. 69.

Различите групе потребно је, најпре, третирати не као једнаке већ као различите, чиме се ствара претпоставка за њихову једнакост у медијском приказивању. Систем масовног комуницирања подразумева и одговарајућу улогу државе, њених институција, свакако и усвајање посебне медијске регулативе, наравно образовање медијских радника/ца, медија, као и свих људи, како би се обезбедио одговарајући оквир за (само)презентацију група.

Међутим, с обзиром на то да су на међународном плану, још од 1945. године, најчешће коришћена оружја против родних стереотипа, предрасуда и родне дискриминације законске рестрикције, с основним усмерењем на законским и грађанским правима жена, свима је јасно да само прихватање обавеза и „имплементација” закона, стандардизованих у складу с бројним међународним конвенцијама, неће осигурати једнака права за све.

Репрезентовање родних стереотипа

Истина о родним стереотипима, поједностављеним и врло често искривљеним менталним сликама, идејама, може бити веома болна. Поготово ако представља пут који води до стварања тешко променљивих уверења о некоме – предрасуда, а оне, у одређеним друштвеним и историјским околностима, скоро увек по нечијем налогу, дириговано, позивају на акцију – дискриминацију.

*Стереотипи почивају на брзању у генерализацијама и универзализацијама којима се учвршћују судови проблематичне когнитивне и моралне вредности, који се надаље некритички протежу и примењују на све људе који по неком произвољном критеријуму бивају утрпани у конотацијско поље стереотипа.*⁵ Зато се сваки групни стереотип који садржи изразито емоционално негативно оцењивање неке етничке, расне, верске или социјалне групе тумачи као предрасуда.

Медији су само једно од средстава производње, одржавања и репродуковања стереотипа који се односе на групе. Најчешће креирају негативне и физичке и психичке слике о некоме или нечему. У том смислу Волтер Липман тврди да *образац стереотипа није неутралан, да су силно набијени осећањима, те да су тврђаве наше традиције.*⁶

Ипак, не треба сметнути с ума да су медији део шире машинерије, својеврсне идеологије, која уз то што треба да оствари профит, има задатак да, када за то дође време и потреба, активира стереотипе. Стога су врло корисни у стварању ефикасног маркетинга. То се потврђује реченицом – *Обично је у стереотипима више политичких интереса него усађеног васпитања* (Милосављевић, 2002:77).

Сличног става је и Ричард Дајер – *Није реч о позицији да су стереотипи као аспект људског мишљења и приказивања погрешни, већ да је то онај ко их конструише и дефинише, интереси којима они служе.*

Сваки стереотип најчешће се заснива на претпоставци да припадници/це друге групе имају особине које су само њима својствене и по којима се разликују од других. Та-

⁵ Видети: <http://sr.wikipedia.org/sr-el/Стереотип> (16. фебруар 2012).

⁶ Дајер, Ричард. *Улога стереотипа*. Зборник ФМК, Београд, 2010.

кође, стереотип подразумева да особине које карактеришу неку групу морају имати сви припадници/це групе. Стереотипи, с једне стране, увек негирају индивидуалност особе, а с друге стране користе се за дефинисање сопственог идентитета. *Када стереотипи постану аргументи за потврду нужности завршавања политике ратним путем, онда други постају непријатељи* (Милосављевић, 2002:79).

Управо је појам *непријатеља* у функцији одређивања и потврђивања сопственог идентитета. Наше позитивне особине проистичу увек из *негативних својстава других*. Такви аутостереотипи су само *црно-бели одраз нашег виђења других*. *Наше су мане увек мање од мана других и за наше су увек криви неки други*. (Милосављевић, 2002:74).

Дајер зато и тврди да у вербалним сукобима стереотипи добијају пун смисао, а ако се материјализују у виду физичког обрачуна онда се стереотипима сукоби одобравају и правдају. Реч је, наравно, о насиљу над женама.

Како избећи стереотипе о женама? *Прихватање другог није ни природније ни неприродније него одбацавање другог*. *Помирење, зближавање, усвајање, одомаћивање, пацификовање јесу добровољни поступци, цивилизацијски, који захтевају луцидност и истрајност, поступци који се стичу, који се уче, који се негују. Учење људи да живе заједно јесте дуга битка која се никад не добија потпуно. Она изискује смирено размишљање, спретну педагогију, прилагођено законодавство и одговарајуће институције.*⁷

Када је реч о стереотипима који суштински у медијима осликавају владајуће друштвене позиције, својеврсне идеологије, треба знати, како наводи Стјуарт Хол у тексту *Расистичке идеологије и медији*, да *идеологије производе различите форме друштвене свести, а не обрнуто. Оне најефикасније функционишу када нисмо свесни да је начин на који формулишемо и конструишемо ставове о свету поткрепљен идеолошким премисама*.

Шта то, заправо, значи, шта представља тај идеолошки „кавез“? *Користим овај термин (идеологија) да бих упутио на оне слике, концепте и премисе које обезбеђују оквир кроз који приказујемо, интерпретирамо, разумемо, дајемо смисао' неким аспектима друштвеног постојања.*⁸ Наравно, и другостима у стварности.

Како сматра Хол, идеологије нису изоловани концепти, већ их чине различити елементи артикулисани у препознатљив низ значења. *Исти концепт је различито позициониран унутар логике различитих идеолошких дискурса*. Идеологије нису ни производ индивидуалне свести или интенције. *Пре је реч о томе да ми своје интенције формулишемо унутар идеологије*. Односно, ми говоримо и дајемо значења владајућим односима на основу идеологија које су активне у нашем друштву, у одговарајућем историјском тренутку.

Идеологије 'раде' на тај начин што за своје субјекте (индивиде и групе) конструишу позиције идентификације и знања које им допуштају да 'изговарају' идеолошке истине као да су они сами њихови аутентични аутори – наводи Хол. Он, такође, истиче да се *трансформацијом дискурса и трансформацијом субјекта-за-деловање* могу мењати владајући идеолошки кодови. Потребно је само изнова артикулисати иде-

⁷ Видети: www.roditeljstvo.com/vijesti/djeca-i-mediji (16. фебруар 2012).

⁸ Хол, Стјуарт. *Расистичке идеологије и медији*. Зборник ФМК, Београд, 2010.

олошке елементе, прекинути и прекомпоновати постојеће, што је колективан процес. Затим се шире нова друштвена значења. У томе медији имају кључну улогу. *Идеологија је пракса*. Дакле, у медијима и помоћу њих може се и мењати.

Искуства, међутим, показују да не постоји уједначени приступ, да већину медијског материјала још увек карактерише недовољна упућеност у област о којој се говори – најпре оних који информације шаљу, затим оних који информације примају, те и једних и других, што је најчешћа ситуација.

Последице тога јесу страх од грешке, улазак у стереотипију и сензационализам. Субјективан приступ је, такође, проблем, а његове последице су – стварање и одржавање устаљене представе о женама, те некомпетентно и ирелевантно информисање.

... Репрезентовање је главни медијски посао. То је процес којим се производе и размењују значења унутар једне културе. У основи му је повезивање 'ствари', појмова и знакова у смислене целине, „коришћење језика да се каже нешто смислено о свету, или да се свет смислено представи другим људима” (Миливојевић, 2005:13).

Они/е који/е информације прослеђују јавности – најчешће новинари/ке, стручњаци/киње, политичари/ке, као и чланови породица, често не заснивају исказе на конкретним чињеницама, већ на емоцијама и субјективном односу према појединцу/ки, групи и њеном друштвеном положају. Зато, значења треба да буду неутрална и иста у различитим контекстима, чиме се стварају претпоставке за изједначавање жена и мушкараца. Може се закључити да је у савременом свету уважавање различитости право и обавеза, а медијска едукација истинска потреба.

Модерни медији пажљиво култивишу пожељне представе о родним идентитетима и улогама. У представљању жена служе се многим стратегијама, од симболичког искључивања до 'геттоизације' женских искустава и интересовања. Њихов најчешћи заједнички продукт јесте симболичка родна неједнакост...

Најефикаснији начин да се женама покаже где им је стварно место изводи се тако што им се погледа под сукњу. Ова врста инстант дискредитације ради јер је пажљиво и дуго припремана вишегодишњим медијским радом који у популарној свести фиксира стереотипе о женској инфериорности. Медијско ниподаштавање жена је пажљиво неговано културно постигнуће (Миливојевић, 2005:12).

Женски дискурс у медијима

Како жене изгледају у нашим водећим медијима? Истину о томе је проф. др Сњежана Миливојевић сажела у реченицу – *Лице озбиљне штампе је мушко, тело ревијалне штампе је женско и та граница је тешко променљива*. Чувањем свакодневног поимања родности, дакле, информативни медији социјализују за неједнакост. Ауторка текста *Жене и медији – стратегије искључивања* тврди да *развијање зона компетенције* у штампи на оно што је „мушко” и на оно што је „женско”, односно избор саговорника/ца за поједине теме, илустрација прича, универзалност порука и позиција појављивања – јесте последица традиционалне подељености у свету на – мушко и женско.

Жене, за разлику од мушкараца, који *говоре језиком универзалне надродне позиције*, најчешће као експерти и зналци, своје појављивање у медијском простору

изван уобичајених „женских тема” и „шарених страна” или реклама, морају да правдају „упркос свему”, и себи и другима, и увек независно од „женскости”. Оне су, ипак, позициониране на маргиналне и периферне приче, појављујући се у рубрикама – забава, култура, црна хроника, што уобличава устаљене родне улоге.

Анализа штампе, и у Србији и у земљама региона, потврђује да је на фотографијама много мањи број жена од мушкараца – појављују се пет пута ређе, да су најчешће деперсонализоване и банализоване истицањем само појединих делова тела. Уочено је и да фотографије жена често немају везу с текстом, то јест представљају својеврсне „покривалице” мушког искуства. Једино је у таблоидима и „вечерњој штампи” тај однос у корист жена, које су, махом, познате естрадне звезде, супруге спортиста, атрактивне манекенке и старлете, или само пратиље политичара.

Уобичајене „женске стране” су плиткоумне, у њима преовладавају „лаке” друштвене теме, а доминантне области остају мода, кување и изглед... Мушкарци, у чак 80 одсто случајева, или шест пута чешће, заузимају централно место новинских написа. Стога, професорка Миливојевић и каже – *Новине су, ипак, мушке, јер су у њима само поједине стране женске*. Уз то, медији пажљиво негују баш такву публику, образујући их за потрошњу, што је условљено и економском позицијом медија и зависношћу од оглашивача.

Има пет врста приказивања жена у медијима – понизи је, где жене изгледају као поједностављена, дводимензионална слика, као глупа плавуша, сексуални објекат или уцељена жртва. Овакве представе уобичајене су у мушким магацинима. Затим, задржи је тамо где јој је место, што је већина медијских представа о женама, истичу се традиционалне женске вредности и квалитети, улоге мајке, домаћице, оне која се брине о породици.

Следи репрезентовање као – дај јој два места, у прогресивним медијима обично где су жене адвокаткиње, професорке, научнице, све док им та професионална улога не угрожава традиционалну, породичну. Затим издвајамо – она је потпуно једнака, што представља реткост у медијима, јер се жене виде у професионалним, а не породичним улогама, без подсећања на њих (С.Миливојевић, 2005:21).

Најређе је, нажалост, *нестереотипно приказивање*, где су жене и мушкарци потпуно равноправни – истичу се њихови лични и стручни квалитети, без устаљених догматских порука. Како наводи ауторка, жене су код нас једини *продор у политичко поље* учиниле у оквиру многобројних организација цивилног друштва које се баве ратним злочинима и људским правима. Ипак, женски гласови ретко представљају експертски и ауторитативан глас. Оне су пасивне у односу на доминантне, мушке актере.

Ауторка стога и закључује да је *патријархална искључивост подлога других искључивости јер је на почетку људске неједнакости која се свакодневном социјализацијом преноси и фамилијаризује као норма. Када се једном отворе и прихвате разговори о родним стереотипима и све друге друштвене различитости испољавају се и прихватају лакше* (С.Миливојевић, 2005:24).

Медијски дискурс, дакле, истовремено је и заробљеник и један од главних чувара света застарелих, доминантних, фиксираних и хомогених родних идентитета и односа. И без обзира на друштвено-политичке промене, те демократизацију медијског простора, у земљама нашег региона *нема видљиве трансформације медиј-*

ског дискурса рода, медијског представљања и извођења родних субјеката, начина и политика конструисања родних идентитета и родних односа унутар медијског дискурса.⁹

Истраживања показују да су се у ратовима вођеним на територији бивше Југославије родни идентитети и родне улоге додатно, и на екстреман начин, поларизовали тако што су мушкарци углавном приказивани као ратници, а жене као мајке и жртве. Наравно, тај вид подељених односа, у којем су медији одиграли кључну улогу, допринио је јачању традиционалних односа моћи, прихватљивих друштвених улога и норми.

Мониторинг медија из 2006. године показује да су важност идеја и стручности особа женског рода знатно умањене – експертско мишљење у 89,2 одсто случајева износе мушкарци, а у 10,8 одсто жене. Из анализираних медијских репрезентација могло би се закључити и да су жене више заинтересоване за дискурс „обичног” живота и преношење личног искуства. Дискриминација се наставља коришћењем родно несензитивног језика, који је још увијек уобичајена пракса новинара/ки и лектора/ки. Жене се не ословљавају родно коректно, а користи се језик који карактерише њихово „маскулизирано ословљавање”.

Српска се жена, *У раљама транзиционих медија*¹⁰, приказује као *пластична, силиконска, космо-жена*, а тек понекад као – *паметна жена*. Или је губитница транзиције, у кинеској јакни и пластичним ципелама, или љубавница фирмирана од главе до пете, сан сваке девојчице образоване по моделу женске штампе и модних емисија „шопинголичарки”, или она која зна 10 „козмо” начина како да замаскира боре, 50 корака до савршеног изгледа, квазисавремена, самосвесна и свестрана. А она паметна, како стоји у поменутом тексту, скоро да је у медијима неприметна, и не региструје је ни један пиплметар!

У рекламама је жена вредна домаћица, увек она која уме да изабере најбољи детергент за прање рубља, припреми инстант супу или, само зато што је и домаћица и стручњакиња, начини „прави” избор средства за прање посуђа. Попут рекламе за аутомобилске гуме – „прилагођава се свакој подлози”, подједнако добро продаје намештај као и сопствено тело. Пожељна и одређена потпора је мужу, сексуални објекат, а тек повремено налази се на значајном друштвеном положају. Природна је или она којој нико одолети не може. Сексуализована и еротизована је до простаклука, јер секс продаје све, посебно лоше производе и вредносно осакаћен медијски простор.

Како, дакле, изаћи из зачараног круга подржавања родних предрасуда и стереотипа о женама, те избећи њихову даљу репродукцију, у којој се предрасуде установљавају као легитимне норме друштва и обезбеђује континуитет ригидних форми родних односа? Може ли се слика жене у медијима битније променити уколико и жене које раде у њима не промене свој став о себи и послу којим се баве?

Прихватањем чињенице да су биолошке разлике мушкараца и жена једно, а да су нешто друго неједнакости између ова два рода које произлазе из културно створених предрасуда у односу на родне категорије маскулинитета и фемини-

⁹ Видети: <http://arhiva.pulsdemokratije.net/index.php?a=print&l=bs&id=260> (8. април 2013).

¹⁰ Видети: <http://www.komentar.rs/181/druga-srbija/crпска-жена-y-раљама-транзиционих-медиј/> (8. април 2013).

тета. У погледу медијског дискурса, важно је развијати и развити медијску писменост, односно научити да, умјесто пасивне рецепције медијских садржаја, читамо и тумачимо коју врсту идентитета, културних вриједности и друштвених релација исти ти медији успостављају.¹¹

Литература

1. Исановић, А.: *Медији у служби стереотипа – Утишани женски гласови*, Пулс демократије 2007, <http://arhiva.pulsdemokratije.net/index.php>, (29. март 2013).
2. Carter, C. and Weaver C. K.: *What is 'media violence'? in Violence and the Media*, OPEN UNIVERSITY PRESS Buckingham, Philadelphia, 2003, стр. 1-20.
3. Кањевац, Д.: *Српска жена у раљама транзиционих медија*, Информациони центар Коментар 2005, <http://www.komentar.rs/181/druga-srbija/> (29. март 2013).
4. Шушњић, Ђ.: *Рибари људских душа, Чигоја штампа*, Београд, 1995.
5. Шушњић, Ђ.: *Дијалог и толеранција, Чигоја штампа*, Београд, 1997.
6. Шушњић, Ђ.: *Тројица против једнога, Чигоја штампа*, Београд, 1997.
7. Ђорђевић, К.: *Полни стереотипи у служби рекламе – Зеази је нежно*, Гауеско 2012, <http://www.gayecho.com/teorija.aspx>, (29. март 2013).
8. Милосављевић, О.: *Национални стереотипи у историјској перспективи у Етнички стереотипи, Нова српска политичка мисао*, посебно издање, Београд, 2002.
9. *Родни стереотипи у медијима: презентација жена у штампаним медијима у југоисточној Европи*, Медија Центар Београд 2007, <http://www.mc.rs/>, (29. март 2013).
10. *Родна равноправност у медијима и кроз медије – Извештај мониторинга локалних електронских и штампаних медија у седам градова у Србији*, Женски информационо-документациони центар, Београд, 2008.
11. Дајер, Р.: *Улога стереотипа*, Зборник ФМК, Београд, 2010.
12. Савић, С.: „Жена сакривена језиком медија: кодекс несексистичке употребе језика” у *Женске студије* бр. 10, Центар за женске студије, Београд 1989.
13. Миливојевић, С.: „Жене и медији – Стратегије искључивања” у *Генеро*, Центар за женске студије и истраживања рода, посебно издање, 2005.
14. Хол, С.: *Расистичке идеологије и медији*, Зборник ФМК, Београд, 2010.
15. De Lauretis, T.: „Technologies of Gender – Essays on Theory, Film and Fiction” in *Theories of Representation and Difference*, Indiana University Press

¹¹ Видети: <http://arhiva.pulsdemokratije.net/index.php?a=print&l=bs&id=260> (8. април 2013).

СРПСКО ПИТАЊЕ У САВЕЗНИЧКОЈ ПОЛИТИЦИ ПРЕМА ЈУГОСЛАВИЈИ 1944. ГОДИНЕ

Мирјана Зорић

Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Војно-политички расплет у Југославији, који је уследио након Операција НОВЈ и јединица Црвене армије током ослобађања Србије у јесен 1944, распршио је многа очекивања да ће по одласку окупатора она постати поприште крвавог грађанског рата између партизана и четника, са несагледивим последицама. Грађански рат је избегнут захваљујући уласку Црвене армије и борбеној подршци коју су црвеноармејци пружили НОВЈ у Србији. Својом политичком подршком Титу и његовим снагама од средине 1944. и западни савезници су, пре свега Британци, пресудно утицали на „избор победника“ у југословенском ратном расплету, омогућивши на тај начин комунистима да из њега изађу као апсолутни победници. На другој страни, без подршке и помоћи савезника, југословенска војска у отаџбини (ЈВУО) и њен лидер остали су сами на ветрометини политичких збивања која су ишла наруку њиховом највећем унутрашњем непријатељу: Србија се крајем рата нашла у „чврстом загрљају“ комуниста и покрета који су они предводили.

Од војно-политичког расплета у Србији 1944. године зависила је и судбина Југославије после рата. Извори домаће и стране провенијенције, као и савремена историографска литература, пружају нам аргументацију да су и велике силе у ратном сукобу – Немачка, на једној, и СССР, Велика Британија и САД, на другој страни, рачунале да од решавања српског зависи и југословенско питање. Ко ће „поседовати“ Србију у појединим фазама рата и по његовом завршетку било је од значаја не само са аспекта унутрашњих (четничко-партизанских), већ и у контексту међусавезничких односа (посебно совјетско-британских) у Другом светском рату. С обзиром на свој геополитички положај и економски значај, Србија је подједнако била објект непосредних и глобалних интереса окупатора, савезника и осталих субјеката југословенског ратишта који су полазили са различитих позиција и стремили дефинитивном расплету чији је исход за све стране готово до краја рата ипак остајао неизвесан.

Кључне речи: *Србија, српско питање, Југославија, југословенско питање, савезници, савезничке мисије, савезничка дипломатија, политика савезника, покрети отпора*

Савезници и покрети отпора у Југославији 1941–1944.

У својој политици према југословенском (и српском) питању током Другог светског рата велике силе (Велика Британија, СССР и САД), чланице антифашистичке коалиције, руководиле су се, пре свега, сопственим војним (краткорочним) и политичким (дугорочним) интересима на југоистоку Европе. Први су подразумевали победу над силама Осовине и брзи завршетак рата, а други су се тицали послератног уређења Европе и поделе интересних сфера на њеном југоистоку, где су се нарочито преплитали интереси Велике Британије и Совјетског Савеза. Док је у Сједињеним Америчким Државама, које све до пред крај рата нису биле непосредно заинтересоване за Југославију, у смислу ангажовања сопствених снага на Балкану, политика Велике Британије уживала начелну подршку, Совјетски Савез се због тешке ситуације на сопственим фронтovima 1941–1942, руковођен обзирима и интересима за одржавањем добрих односа са западним савезницима, дакле из прагматичних разлога, на почетку рата приклонио њиховој политици подршке и јачања антифашистичких покрета различите (комунистичке, националне и др.) провенијенције у свим земљама где су за то постојали реални услови. Управо на тој (антифашистичкој) платформи, већ од лета 1942. године, совјетска дипломатија почела је све отвореније да се приклања југословенским комунистима, величајући успехе народноослободилачког покрета у Југославији, а на другој страни, компромитујући позиције четника генерала Михаиловића код западних савезника. Како се временом ситуација на Источном фронту мењала у корист Совјета (успех Црвене армије код Стаљинграда резултирао је дефинитивним преузимањем стратегијске иницијативе на Источном фронту), као и ситуација у Југославији у којој су партизани све више долазили до изражаја у својој борби против окупатора, античетничка пропагандна офанзива коју је Москва покренула добијала је све више замаха у комунистичкој и радничкој штампи савезничких и неутралних држава, окрећући јавно мњење у многим земљама против југословенског генерала који је почетком рата величан и слављен као први герилац у Европи.

Док је Совјетски Савез током рата генерално пружао неподељену подршку југословенским партизанима, у почетку прикривено, да би временом она постајала све транспарентнија и функционалнија, политичка стратегија западних савезника према Југославији (а самим тим и Србији) у којој је Велика Британија имала иницијативу, доживљавала је током рата упадљиву трансформацију: од безрезервне подршке генералу Михаиловићу и његовим снагама, преко политике „еквидистанце” (дуплог колосека), која је подразумевала подједнаку подршку и четницима и партизанима у Југославији, да би се у време приближавања савезничких фронтова балканском простору, када је све више долазила до изражаја супериорност совјетског оружја у преузимању војне иницијативе на југоистоку Европе, окончала компромисном формулом између комуниста (партизана) и умеренијих грађанских снага из редова југословенске политичке емиграције. Да би парирала Совјетима и продору њихових снага ка средњој и југоисточној Европи, у тренутку када су отпале све комбинације о савезничком искрцавању на Балкан и када су се партизани наметнули

као једино доследан антифашистички фактор на југословенској ратној позорници (бар како су их британски званичници доживљавали), крајем 1943. године Велика Британија се опредељује за модел политичке борбе (у виду компромиса између комуниста и Југословенске владе у Лондону), за који се надала да ће јој обезбедити очекиване позиције у овом делу Европе по завршетку рата.¹

Британски интерес за Југославију и покрете отпора у земљи датира већ од јесења 1941, а нарочито од краја 1942. године, када је у Михаиловићев штаб упућена прва британска војна мисија, са пуковником Бејлијем на челу. До краја 1942. године британска политика према Југославији била је окренута углавном ка политичкој подршци генералу Михаиловићу и материјалној помоћи (додуше веома скромној) његовим снагама у земљи. Међутим, са прекретницом на европским ратиштима (сојетском противофанзивом код Стаљинграда, битком код Ел Аламејна и англо-америчким десантом у северној Африци) и догађајима у Средоземљу који ће најавити савезничку инвазију Сицилије и Апенинског полуострва, уследило је и појачано интересовање савезника за Балканско полуострво. У складу са тим, Британци се у Југославији окрећу свом главном циљу – измирењу четника и партизана и уједињењу свих „елемената отпора“ у земљи. Захваљујући информацијама њихових обавештајних служби о акцијама партизанских снага у централним деловима југословенског ратишта, крајем 1942. и почетком 1943. године, британски званичници одлучују да и њима упуте војну помоћ и пошаљу војне мисије, како би додатно подстакли њихову борбену активност. Извлачење партизана из непријатељског обруча на Неретви и тежак пораз херцеговачких и црногорских четника у марту 1943, после чега ће Британци изградити представу о партизанима као најјачем „противосовинском елементу у Југославији ван Србије“ и Михаиловићевим снагама као „главном орга-

¹ Иако су у политици Велике Британије према сукобу у Југославији војни интереси (потреба за брзим и успешним завршетком рата) временом добијали све већу тежину на рачун политичких, међу њеним политичким и војним структурама, посебно између британске владе, војних власти и Управе за специјалне задатке – Special Operations Executive (SOE) током рата није постојало јединство у односу према четницима и партизанима. Док су политички мотиви налагали безрезервну подршку краљу Петру II Карађорђевићу, Југословенској влади и Михаиловићевом покрету као њиховом легитимном представнику у земљи, војни интереси су подразумевали оружану и материјалну помоћ партизанима јер, како се почетком 1943. отворено истичало у Форин офису (Министарству спољних послова), „они задају Немцима више невоља него било који други покрет отпора у Југославији“. (Извештај Форин офиса бр. 371/44243 у вези ситуације на Балкану, од 3. јануара 1943; Војни архив, Збирка копија докумената из Форин офиса, 7-5-10). Крајем исте године и британски посланик при Југословенској влади у Лондону Ралф Стивенсон недвосмислен је у процени „да су партизани за нас војнички од такве важности да их морамо у потпуности подржати, претпостављајући политичка разматрања војничким“. (Душан Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, Збирка британских докумената 1943-1945, Београд-Загреб, 1981, стр. 58; Телеграм Р. Стивенсона од 25. децембра 1943).

Своју одлучност у том смислу демонстрирао је и сам Черчил почетком јануара 1944. у писменој обраћању Титу: „Најискреније желим да Вам пружим сваку помоћ која се налази у људској моћи путем прекоморских пошиљака, ваздушне подршке и помоћи коју ће Вам указати командоси (...). У вашем ће штабу ускоро служити и мој син, мајор Рандолф Черчил (...). Можете бити сигурни да ми Британци ни најмање не желимо да одређујемо будућу владу Југославије (...). Решио сам да британска влада прекине са пружањем сваке даље подршке Михаиловићу и да искључиво помаже Вас...“ Међутим, што се тиче краља Петра II Карађорђевића, за Черчила не би било ни витешки, ни часно, када би га В. Британија одгурнула и напустила: „Стога се надам да ћете нас разумети што ћемо и даље остати у званичним односима с њим, док ћемо истовремено Вама пружити сваку могућу војну подршку...“ (Исто, стр. 75; Министар председник, маршалу Титу, 8. јануар 1944; Винстон Черчил, *Други светски рат, Мемоари*, том V, Београд, 1964, стр. 450).

низатору отпора” у Србији, представљали су хронолошки оквир за прелазак на другу фазу британске политике у Југославији – политике „еквидистанце” или „дуплог колосека”, која је подразумевала настављање подршке Михаиловићу и, истовремено, успостављање веза и помагање партизанима.

Од средине 1943. године уследила је појачана координација савезничких акција у Средоземљу са герилским активностима у Југославији. Због опасности да Немци преко далматинске обале нападну италијански фронт у позадини, западни савезници су, после капитулације Италије, планирали да систематским акцијама ваздухопловства и поморских снага осујете концентрацију немачких трупа у јадранском залеђу, а од југословенских партизана захтевали су организоване нападе на то подручје. На другој страни, четничка пасивност према окупатору и откривање њихове наводне колаборације у савезничкој јавности, као и све присутнија опасност да се Југославија после рата нађе у совјетској сфери утицаја, принудили су британску дипломатију да се активније позабави четницима и југословенским питањем у целини.² Радикално преиспитивање њене политике према Михаиловићевом покрету, које ће уследити у другој половини 1943, било је, пре свега, условљено: 1) ситуацијом на југословенском ратишту, где се НОВЈ наметнула као једина компактна оружана сила у борби против окупатора; 2) Брозовим притисцима на Коминтерну да се пред совјетском и владама западних савезника „обелодани” наводна колаборација четника и понашање Драже Михаиловића и Југословенске владе у Лондону; 3) интензивном кампањом у иселјеничкој, комунистичкој и радничкој штампи савезничких и неутралних земаља да се Михаиловић дисквалификује као носилац антифашистичке борбе у Југославији и, надамце, 4) озбиљном совјетском критиком на рачун четничке сарадње са окупатором, али и интересима Совјетског Савеза да због Југославије не доведе у питање односе са Великом Британијом и САД. Све је то, уз извештаје савезничких војних мисија са терена³, који су указивали на пасивност, колаборацију и тешкоће да се Михаиловићеве снаге натерају на акцију, неминовно водило ка заокрету британске политике према четницима. Међу британским званичницима постепено је преовладавало гледиште да четници непотребно расипају снаге у сталним сукобима са партизанима и да се недовољно боре против Немаца. Зато се требало окренути партизанима, као борбено успешнијој страни, пружити им максимално подршку и помоћ у наоружању и вештом политиком придобити их за себе.

² Већ од маја 1943. односи између британске владе и генерала Михаиловића били су на великој проби. Како је још увек било актуелно питање савезничког искрцавања на Балкан, у британској команди за Средњи исток размишљало се о повезивању четничке активности у Југославији са будућим активностима савезничких снага у Средоземљу. У том смислу, Југословенска влада је 11. маја 1943. упутила Михаиловићу „комуникацију” британске владе која се у историографији тумачи као „ултиматум” четницима, у којој се истицала њихова обавеза да се борбено активирају против окупатора, прекину колаборацију са непријатељем и успоставе „кооперацију” са партизанима, а од Михаиловића захтевало да успостави „најтешњу” и „најсталнију” сарадњу са британском командом за Средњи исток преко пуковника Бејлија, шефа британске војне мисије при Врховној команди ЈВуО. Од Михаиловића се такође захтевало да прекине сарадњу са Италијанима, као и сваки контакт и колаборацију са Миланом Недићем и да уложи максималан напор како би дошло до „мирних односа” са партизанима, против којих би се операције могле водити „само онда ако би то било потребно ради самоодбране”. (Војни архив Београд, ЧА, 20-3-10; Бранко Петрановић, *Југословенске владе у изгелиштву 1943-1945*, Београд, Загреб, 1981, стр. 79-81).

³ Ови извештаји су стизали најпре у каирску испоставу СОЕ (Управа за специјалне операције), где су обрађивани и у изводима слати на увид британским политичким и војним властима у Лондон.

Доласком британске војне мисије на челу са бригадним генералом Фицројем Маклејном у партизански Врховни штаб, 17. септембра 1943, отпочео је *de facto* процес „признавања” НОВЈ, као војне силе са којом су Британци озбиљно рачунали на југоистоку Европе. После капитулације Италије (8. септембра 1943) и масовне заплене војне опреме и наоружања италијанске војске, ударна снага југословенских партизана толико се повећала да им је омогућила реалну премоћ над противницима у западним деловима Југославије. Према капетану Вилијаму Дикину (члану прве британске војне мисије која је дошла у партизански врховни штаб крајем маја 1943, у жеку непријатељске операције „Шварц”), првенствени задатак Маклејнове мисије био је да ради на остварењу широког програма војног снабдевања Титових снага, како би се оне оспособиле за диверзантске акције на комуникацијама у Хрватској, Босни и Словенији и биле што спремније за борбе са Немцима. На другој страни, Тито ће долазак британске мисије на највишем нивоу искористити да појача активности око савезничког признања политичке платформе покрета којем је стајао на челу.

Званично упутство које је Ф. Маклејн добио пред полазак у Југославију подразумевало је, пре свега, настојање да се оствари помирење и координација војних активности Михаиловићевих и партизанских снага (као и других снага отпора у Југославији) под командом генерала Вилсона, главнокомандујућег савезничких снага у Средоземљу. Међутим, у партизанском Врховном штабу Маклејн није био у прилици ни да покрене питање Титовог помирења са Михаиловићем, јер је дочекан са оптужбама на рачун четничке издаје чија је „активна сарадња с Осовином”, према изјавама партизанског лидера, „постала сметња за партизане”. Уместо помирења захтевало се Михаиловићево уклањање.⁴ Уз Титово одлучно одбијање било каквог споразумевања са четницима, Маклејн је веома брзо почео да прихвата и партизанске тврдње о њиховој снази и војним успесима против непријатеља. Његов опширан извештај од 6. новембра 1943. (британској влади, парламенту и јавности) у којем пише крајње афирмативно о партизанском покрету и његовим оружаним снагама (НОВЈ), о њиховим успесима у борби против окупатора, као и о реалном утицају који остварују у земљи, представљаће полазну основу савезничкој тројци на Техеранској конференцији за доношење (познатих) одлука које ће у завршници рата одредити судбину оба покрета отпора у Југославији. Уз предлог да се прекине подршка Михаиловићу, а повећа помоћ партизанима, овај извештај ће, како тврди Мајкл Лиз (британски обавештајца који је као члан војне мисије боравио у Србији 1944), „коначно запечатити судбину Југославије”.⁵

На другој страни, поједини истраживачи склони су тврдњама како је Маклејнов извештај, упркос фактографским неистинама које су евидентне у садржају тог документа и које јасно указују на тенденциозност његовог аутора, послужио Черчилу као „алиби за нешто што је већ унапред било решено...”.⁶ У извештају је, поред осталог, преувеличан број партизана и њихова снага у Југославији и Србији: наводи се да партизани располажу са укупно 220.000 људи, од чега само у Србији и Ма-

⁴ Мајкл Лиз, *Силоване Србије*, Београд, 1994, стр. 217.

⁵ Исто, стр. 215.

⁶ Новица Стевановић, *Савезнички одстрел генерала*, Београд, 2014, стр. 168.

кедонији са 30.000, док су у извештајима других британских официра, као и у немачким изворима, те бројке много мање.⁷ Када су у питању Михаиловићеве снаге, Маклејн се у свом извештају не бави прецизним подацима, наводећи само да партизана има „10 до 20 пута више”. Ако бисмо прихватили његову бројку од 220.000 партизана, то би значило да је у октобру 1943. (подсетићемо, извештај је писан 6. новембра) у читавој Југославији било свега од 10 до 20 хиљада припадника ЈВуО. Међутим, у једном извештају мајора Џона Хеникера, шефа британске мисије код партизана у Србији 1944. године, наводи се да је у периоду јул–август исте године у њој било до 20.000 четника, док је при обиласку јединица ЈВуО у Србији крајем 1943. група британских и америчких официра проценила да ђенерал Михаиловић „може да баци у ватру, ако добије наоружање, барем 250 до 300 хиљада обучених бораца, али да их је само 72.000 активно у Србији, од којих је 10 до 11 хиљада у потпуности наоружано”.⁸ Треба поменути да по подацима којима располаже савремена историографија о Михаиловићевим снагама у Србији у лето 1944. говоре о 30 и 60 хиљада људи (не само под оружјем, већ и оних који су се налазили на списковима за мобилизацију); чак и *Војна енциклопедија* (издање 1964) у овом периоду бележи бројку од 60.000 припадника четничких снага у Србији.

Иако је пренаглашена пропартизанска реторика у Маклејновом извештају изазвала сумњу код појединих високих војних и политичких званичника у Лондону (међу њима је био и министар спољних послова Ентони Идн), па и супротстављање Маклејновој сугестији да се прекину сви односи са Михаиловићем (сер Дагласа Хауарда, начелника *Одељења за југ* у Форин офису), већ почетком децембра 1943. службени Лондон је писмено обавестио савезнике у Вашингтону (Steјт Департамент) о својој одлуци да се Михаиловић, који „не само да не представља никакву војну вредност за савезнике, већ је постао и трајна сметња било каквом југословенском јединству, било сада или у блиској будућности,” уклони. Ослањајући се на Маклејнове процене из извештаја о партизанским снагама које доминирају читавом Југославијом, „осим у ужој Србији и деловима Црне Горе” и информације које су указивале да „Михаиловићева организација још увек ужива подршку већег дела становништва у Србији”, у Форин офису се калкулисало да би партизани, „иако ни у каквим околностима не желе сарађивати с Михаиловићем”, можда прихватили неког од њему подређених вођа.⁹ Из угла званичне британске политике, Михаиловић је, дакле, постао непремостива препрека било каквој сарадњи између четника и

⁷ Према проценама команданта немачких снага на Југоистоку (фелдмаршала Максимилијана фон Вајкса) од 1. новембра 1943, партизанске јединице на простору Хрватске (НДХ) у октобру исте године располагале су са 100.000 људи, које су разоружавањем „најмање две италијанске дивизије и делова разбијених хрватских јединица” дошле у посед тешког наоружања, моторних возила и остале опреме. Немцима није могло да промакне савезничко снабдевање партизана у наоружању, опреми, новцу, лековима и животним намирницама ваздушним путем и „убрзаном испоруком прекоморским путем”. (Зборник НОР-а, 12-3, стр. 619-629; Војни архив Београд, Ратни дневник Врховне команде Вермахта, том III, књ. 2, стр. 1252). У првој половини 1943, према изворима, партизански одреди у Србији имали су 1.200 бораца (Зборник НОР-а, 1-5, стр. 212-214; Б. Петрановић, *Србија*, стр. 339), док мајор Дагмор, британски шеф за везу код партизана у источној Србији (од новембра 1943. до јуна 1944) наводи у свом извештају да је у јануару 1944. у Србији било 1.700 партизана.

⁸ Н. Стевановић, *Савезнички одстрел ђенерала*, стр. 168-169.

⁹ Д. Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, стр. 42-44.

партизана.¹⁰ Тако се, крајем 1943, родила идеја о његовој замени другим командантом који би био спреман да сарађује са партизанима, што ће у наредном периоду

¹⁰ Питање односа између четника и партизана у Југославији представљало је за британску дипломатију тешко решив проблем. Настојање да се обезбеди њихова коезистенција, успоставе подношљиви односи и избегне међусобни обрачун како би се њихов војни потенцијал ефикасније искористио у борби против непријатеља, резултирало је још у пролеће 1943. покушајем британских војних и политичких кругова да се операције четничких и партизанских снага у Југославији територијално разграниче и на тај начин раздвоје. На захтев Форин офиса, Секција СОЕ у Каиру и Команда британских трупа за Средњи исток доставиле су 25. маја 1943. анализу војно-политичке ситуације у Југославији, са посебним освртом на позиције четника и партизана и предлогом шта би у њиховом случају требало урадити. У извештају се констатовало да су партизанске снаге избиле непосредно пред Ибар који је тада, као се у овом документу тумачило, представљао границу између партизана и четника. Док четници наводно „владају” централном, јужном и источном Србијом, „остали део Југославије, укључујући Босну, Херцеговину, Далмацију, Хрватску и Словенију, држе партизани”. Обзиром да су британске службе у Каиру и војна команда сматрала да рат у Средоземљу улази у нову фазу, и једне и друге снаге у Југославији требале су да одиграју значајну улогу. Аутори овог документа предлагали су да се уложе сви напори како би се и четници и партизанске снаге ставили под „директан утицај центра у Каиру”, а затим, да се „приморају” да војне операције изводе свако на својој територији. Четницима је требало оставити Србију, а партизанима преостали део Југославије. У предлогу се наглашавало да присуство партизана на територији где се „Михаиловић тренутно налази” није за Британце од неке користи и могло би да изазове „непријатности”. У том смислу, предложено је да се убрза са активностима четника против окупатора у Србији, а „партизанске вође убеди” да савезничка стратегија захтева њихову ефикасност на територији која им је одређена. (Војни архив Београд, ПРО, ФО, 371/37586, (фотокопија); Бранко Латас, Британска политика према четничком покрету у првој половини 1943. године, *Војноисторијски гласник*, 1/1985, стр. 99-100).

У складу са британским интересом да се ојачају антиосовинске снаге у Југославији и четници приморају на саботаже по комуникацијама у Србији, а у сагласности са британским властима у Лондону, Команда британских трупа за Средњи исток упутила је 26. маја 1943. телеграм са упутствима пуковнику Бејлију да од Михаиловића захтева да се са својим снагама повуче источно од Ибра и своју активност ограничи искључиво на Србију. Михаиловићу се саопштавало да рат у Средоземљу улази у фазу када се убрзо могла очекивати савезничка офанзива и захтевало од њега да испуни раније дате обавезе и координира делатност својих снага „ма где се оне налазе” са плановима британске команде на Средњем истоку. Уз констатацију изнету у телеграму да „ђенерал Михаиловић не представља никакву вредност као борбена снага западно од Копаоника”, да су „његове јединице у Црној Гори, Херцеговини и Босни или ликвидирани, или су у тесној сарадњи са Осовином” и да се „на срличан начин једва може казати да његове јединице у Хрватској, Словенији и Славонији уопште постоје”, генерал Хенри Вилсон, командант савезничких снага на Средоземљу, који је и упутио поруку 26. маја, моли Михаиловића да „прекине сваку колаборацију са Осовином” и повуче се ка истоку, на Копаоник „са својим оданим официрима и војницима”. Будућим Михаиловићевим подручјем сматраће се простор ограничен „са запада елементима отпора, већ установљеним на десној обали Ибра и ка југу до Скопља”. На том простору, обећавао је, четницима ће се слати обилна помоћ. Бејлију је наређено да поруку саопшти Михаиловићу и покуша од њега да изнуди хитан и недвосмислен пристанак. (Војни архив Београд, ЧА, 20-1-25).

Док је на комуникацију британске владе од 11. маја 1943. Михаиловић одговорио позитивно, изражавајући спремност за сарадњу са Командом за Средњи исток и изјашњавајући се да су му главни непријатељи силе Осовине, а да ће сукобе са комунистима које је окривио за грађански рат, избегавати осим у самоодбрани, захтев из Каира који је преко Бејлија добио 28. маја (да ограничи своју делатност само на Србију а комунистима препусти остале делове Југославије), енергично је одбацио. Овакав захтев за њега је значио „капитулацију”; његови борци нису капитулирали ни пред непријатељем, па неће ни пред савезницима. Уосталом, како је написао у свом одговору, то питање и није у његовој надлежности, па ће тај захтев препустити да реше његов врховни командант, краљ и Југословенска влада. (Војни архив Београд, ЧА, 20-3-22; Д. Михаиловић, пуковнику Бејлију, 10. август 1943. године). И пре него што је и стигао његов одговор, у Форин офису су одлучили да се „повуче” тзв. каирска депеша (у литератури позната и под називом – Ибарски телеграм) са захтевима за територијалним ограничењем четничких активности и да се Михаиловићу сугерише како би било пожељно да се прихвате ранији услови британске вла-

представљати исходиште британске политике компромиса чији је основни циљ био да се у Југославији очува монархија, а преко ње и британске позиције у том делу Европе.

У сваком случају, Велика Британија од Техеранске конференције (крај 1943) следи стратегију компромиса у Југославији: уместо подједнаке подршке и једном и другом покрету, Британци су одлучили да жртвују Михаиловића и наставе са помагањем једино партизана,¹¹ како су им и налагали њихови војни интереси у овој земљи.¹² На другој страни, у складу са својом дугорочном политиком на Балкану, тру-

де (комуникација од 11. маја 1943), односно, да се између њега и команданта за Средњи исток постигне споразум о оперативној сарадњи. Повлачењем директиве од 26. маја 1943. британска дипломатија се вратила Черчиловој политици „еквидистанце“ (дуплог колосека) према покретима отпора у Југославији. Обавештавајући Михаиловића да је британска директива о пребацавању четничких снага источно од Копаоника повучена, а да остаје на снази директива од 11. маја, пуковник Бејли је 6. августа 1943. истовремено наглашавао да британска влада и Врховна команда на Средњем истоку дају „потпору и другим елементима отпора у Југославији“, с тим да се она не даје трупама у непосредној близини четника, докле док „дотични команданти не буду дали претходно уверење енглеским официрима за везу при њиховим штабовима, да неће предузети никакве операције против Ђенерала Михаиловића осим у нужној самодобрани“. (Војни архив Београд, ЧА, 20-3-18). Михаиловић је Бејлијев телеграм од 6. августа 1943. тумачио као поправљање односа са савезницима које је изражавало обећање британске владе и војних званичника да ће и даље слати четницима материјалну помоћ и моралну потпору на целокупној територији где његове јединице буду у стању да предузму операције против Осовине.^{(Војни архив Београд, ЧА, 2-3-3; „Распис свима“ од 7. августа 1943. године).} Тражио је од савезника помоћ, како моралну, тако и материјалну, будући да су његове снаге биле без оружја, или са оружјем, али без муниције, док је давање потпоре другим елементима отпора у Југославији сматрао „од штете не само по Југославију него и по општу савезничку ствар“. У свом писму пуковнику Бејлију од 10. августа 1943. Михаиловић је тим поводом писао: „...Јер посматрајући рад тих елемената из непосредне близине, чврсто сам убеђен да је рушење осовинских снага за те елементе споредна ствар којом се, уз велику и свестрану пропаганду, вешто служе да би прикрили своју праву намеру, а та је да по сваку цену дођу у земљи до власти. На тај начин свака потпора која им се пружа служи далеко мање и само привидно савезничкој ствари, а далеко више и стварно за грађански рат, за рушење легитимног стања у земљи, њеног државног уређења и државног поретка, за завођење диктатуре једне незнатне мањине против тежња целог народа, који жели једино демократско државно и друштвено уређење у коме би могао да мирно развије све своје снаге и способности...“ (Војни архив Београд, ЧА, 20-3-22).

¹¹ Лидери савезничких сила у Техерану (Рузвелт, Черчил и Стаљин) сагласили су се да се партизанима у Југославији пружи највећа могућа помоћ у опреми и наоружању, што је фактички значило и признање НОВЈ као савезничке војске.

¹² Михаиловић је, по речима појединих историчара, рат изгубио у Каиру у којем се налазио медитерански штаб СОЕ (британске Управе за специјалне операције), где су стизале све информације (извештаји) британских војних мисија које су током рата боравиле на Балкану. Пресудну улогу у том заокрету према Михаиловићу одиграле су, наводно, совјетске „кртице“ – агенти КГБ у СОЕ који су у Каиру преправљали, мењали, па чак и уништавали извештаје и податке о борбама и жртвама Михаиловићевог покрета, приписујући често његове успехе Титу и представљајући комунистичког лидера као главног вођу југословенског отпора, што ће пресудно утицати да временом он добије Черчилову безрезервну подршку. Иако је британски премијер 1945. признао да је био преварен, за Михаиловића и његов покрет то више није имало никаквог значаја.

Иако је почетком рата и британски Би-Би-Си без задршке славио је Михаиловића као првог герилца у окупираној Европи, често чак преувеличавајући његове подвиге, почетком 1943. започиње беспопштудну кампању против команданта Југословенске војске у отаџбини и проглашава га колаборационистом, а за водећу личност отпора проглашава до тада непознатог Тита. Узрок тог заокрета откривен је тек деведесетих година прошлог века када је отпечаћена британска ратна архива и разоткривена превара управо совјетских агената инфилтрираних у британске тајне службе које су слале у Лондон информације о ста-

дили су се да пронађу формулу како би очували уставни континуитет и интересе круне у Југославији, а партизанског лидера натерали да ублажи свој леви радикализам и на унутрашњем и спољнополитичком плану прихвати компромис са југословенском владом у Лондону. Као објективно слабија страна у савезничкој коалицији, Британија је на Техеранској конференцији била принуђена на преоријентацију своје политике према Југославији и због глобалног споразума који су диктирали САД и СССР. Одбијајући предлог британског премијера о ангажовању англо-америчких снага у Југославији, чему је допринело и совјетско инсистирање да се савезничке снаге не расипају на Балкану, већ да се употребе у Француској како би се пружила ефикаснија подршка операцији „Оверлорд”, амерички Генералштаб и остали званичници нису били свесни чињенице да је на тај начин Југославија, као и читава источна Европа, фактички постала део совјетске интересне сфере.¹³ Захваљујући снази совјетског оружја и ставовима америчке дипломатије, Британци су дефинитивно изгубили ону иницијативу коју су у политици према Балкану и Југославији имали све до краја 1943. године.

У таквој ситуацији, крајем 1943. британска дипломатија отпочиње „операцију уклањања” генерала Михаиловића из југословенске владе и успостављања непосредне сарадње између партизанског покрета (комуниста) и краља Петра II Карађорђевића, очекујући у таквој комбинацији спасоносно решење за британске интересе у Југославији после рата. Играјући на карту „помирења” једног краља и једног

њу у Југославији. Представе о Југославији у званичном Лондону формиране су нарочито на основу извештаја (по неким тумачењима, фалсификованих) које је слао високи официр СОЕ (заменик шефа одсека СОЕ за Југославију) Џејмс Клагман. Он је имао већи утицај него било који други официр у обликовању информација које су служиле као смернице Форин офису (британском министарству спољних послова), председнику владе, Генералштабу здружених снага и британским официрима за везу који су припремани за слање у Југославију.

Почетак краја британске подршке Михаиловићу већ је најавио извештај (о стању у Југославији) који је британском премијеру (пред његов састанак са Рузвелтом) у јануару 1943. представио Бил Дикин на брифингу, а управо на основу фалсификованих докумената Џејмса Клагмана. Клагмана је, као главну совјетску критику у Каиру, разоткрио новинар Дејвид Мартин седамдесетих година прошлог века, када је истраживао разлоге за промену става савезника према Михаиловићу. У својој књизи *Мрежа дезинформација, Черчилова југословенска грешка* (1991) Д. Мартин тврди да је извештаје са терена систематски кривотворила или прикривала особа у Југословенском одсеку СОЕ, што су потврдила и каснија истраживања. Међутим, иза тог „највећег шпијунског скандала 20. века”, како пише Мартин, стоји читава плејада „шпијуна с Кембрица” (међу којима је најпознатији Ким Филби, касније проглашен за хероја Совјетског Савеза) које је Клагман још тридесетих година, за време студија на Кембриџу, регрутовао за совјетску службу. Током Другог светског рата обојица су радили за СОЕ. Непосредно пред састанак Черчила и Рузвелта у јануару 1943, командант каирског штаба СОЕ бригадни генерал Кибл је открио да су га подређени информисали о колаборацији Михаиловића чак и на основу непостојећих пресретнутих немачких извештаја који су наводно изгорели у пожару. Пошто је Черчил морао да буде информисан о ситуацији у Југославији уочи тог састанка, представљени су му подаци које му је „сервирао” Бил Дикин, а на основу Клагманових извештаја.

¹³ „Управо због америчке незаинтересованости”, тврди историчар Војислав Павловић, „став великих сила према Југославији био је утврђен у складу са совјетским жељама. Совјети су на тај начин свом штићенику Јосипу Брозџу Титу обезбедили и међународно признање и материјалну помоћ. Американци су истовремено уз помоћ Совјета једном заувек одбацили планове британског савезника о искрцавању на Балкану. Како су то експерти Стејт департмента већ септембра 1943. закључили у својим анализама, судбине појединачних држава биле су далеко мање значајне од глобалног споразума са Совјетским Савезом, од кога је зависио исход рата и мир у послератном периоду” (Војислав Павловић, *Од монархије до републике*, Београд, 1998, стр. 307).

револуционара, она се надала да ће пронаћи неопходну компромисну формулу којом би заштитила интересе своје земље, како оне тренутне (борба против непријатеља, пре свега), тако и дугорочне, који су се тicali политичког утицаја у том делу Европе после рата. У том смислу, Форин офис је почетком децембра 1943. овластио амбасадора Стивенсона да код краља Петра предузме кораке, како би га уверио у неопходност уклањања Михаиловића из владе и његове смене са челне позиције у ЈВУО.¹⁴ Истовремено, о истој теми разговарао је са краљем и председником југословенске владе (Божидарем Пурићем) и британски премијер Винстон Черчил. Под утиском недавно завршене савезничке конференције (у Техерану) и Маклејновог опширног извештаја (од 6. новембра) из Титовог штаба, британски премијер је саопштио југословенском краљу како је „дубоко импресиониран важношћу партизанског покрета” док, с друге стране, британска влада поседује „непобитни доказ” да генерал Михаиловић сарађује са непријатељем. Зато ће његова влада ускоро размотрити могућност да му предложи како би било пожељно елиминисати Михаиловића из кабинета. То исто је британски премијер поновио и Б. Пурићу, истакавши да „партизани имају преко 200.000 људи под оружјем, да се они боре чврсто и успешно против непријатеља, задржавајући око 14 немачких дивизија, док Михаиловић не ради ништа!”¹⁵ Тиме је отпочео снажан притисак британске дипломатије, а нарочито премијера Черчила на краља Петра и Божидара Пурића да се одрекну Михаиловића. Тај притисак ће се окончати у мају 1944. године распуштањем Пурићевог кабинета и избором нове (Шубашићеве) владе у којој није било више места за генерала Михаиловића као министра војног.¹⁶ Шубашић је, истовремено, добио задатак да оствари споразум са комунистима у Југославији.

¹⁴ Зборник НОР-а, 14-3, стр. 898-899; Форин офис, амбасадору Стивенсону, 6. децембар 1943. године

¹⁵ Бранислав Глигоријевић, *Краљ Петар II Карађорђевић у вртлогу британске политике или како је укинута монархија у Југославији*, Београд, 2001, стр. 67.

¹⁶ Поред дипломатског притиска на југословенског краља и владу, Британци су кренули и у прикупљање доказа на терену о Михаиловићевој неактивности. Бригадир Армстронг, који је у септембру 1943. као шеф британске војне мисије дошао у његов штаб преваходно са задатком да подстакне четничке акције, добио је накнадно прецизне инструкције да се Михаиловић компромитује. Од њега се тражило да пре 29. децембра истовремено изведе напад на две одређене тачке на железничкој прузи у долини јужне Мораве и Ибра. У питању су биле специфичне и тешке операције, за које се унапред знало да неће моћи да их изврши. Захтев је у ултимативној форми упутио сам командант савезничких снага на Средњем истоку генерал Вилсон преко бригадира Армстронга, коме је саопштено да је у питању тест за Михаиловића и који је требао да извести јесу ли операције изведене како треба (Војни архив Београд, ЧА, 20-4-26; 20-4-35; Писма бригадира Армстронга Михаиловићу од 9. и 17. децембра 1943. године).

Схватајући да захтеви генерала Вилсона имају више политички него војни значај, Михаиловић је изразио своју „добру вољу” да их испуни, јер је увиђао њихову важност за даље односе са савезницима. (Драгољуб М. Михаиловић, *Рат и мир генерала. Изабрани ратни списи*, књ. 2, Приредили Милан Весовић, Коста Николић и Бојан Б. Димитријевић, Београд 1998, стр. 134-136; Михаиловић, председнику Југословенске владе, 24. децембар 1943. године). Тражио је, међутим, више времена за припреме (до 15. јануара) и већа материјална и новчана средства. У међувремену је Форин офис званично саопштио у Доњем дому да се пружа већа помоћ партизанима под изговором да се они више боре, што је код Михаиловића повећало неповерење према Енглезима. Постао је према њима резервисан: жалио се да му не шаљу довољно оружја, жалио се и на вести Радио Лондона који хвали само партизане, а они управо спречавају његову активност ударајући му у леђа; сумњичио је Енглезе да својим инсистирањем на извршењу планираних диверзија желе само „да навучемо на себе немачке снаге, које сада нападају комунисте у Санџаку”, „да ми помогнемо комунисте, а комунисти би после тога одмах упали у Србију, која је стуб нашег отпора” (Исто, стр. 126, 130).

Суштина оваквог британског политичког маневра огледала се у намери да се краљ Петар II и комунистички лидер „натерају” на непосредну сарадњу, којом би се на индиректан начин заштитили интереси династије Карађорђевић, а самим тим и Британије у Југославији по завршетку рата. У којој мери се на томе истрајавало, говори чак и намера да се краљ пребаци у Југославију, где би се придружио Титу и партизанима. То је требао да буде Титов уступак или, како се тумачило у Лондону, „противвредност – *quid pro quo*” за британско напуштање Михаиловића.¹⁷ Нова британска политичка формула темељила се на Титовом компромису са новом Југословенском владом око формирања заједничке „привремене” владе у земљи, која би на спољнополитичком плану „помирала” совјетске и британске интересе у Југославији. Такву политичку оријентацију најсликовитије је изразио британски премијер, када је октобра 1944. године у Москви понудио Стаљину познату формулу „фифти-фифти” – поделу политичког утицаја у Југославији између Велике Британије и Совјетског Савеза. Према Браниславу Глигоријевићу, „од тренутка када је идеја водилца те политике постало зближење једног монарха и једног револуционара, она се почела вртети у круг и из тог круга тешко је било изаћи. Знало се да Тито не жели споразум са краљем, чак ни по цену жртвовања Михаиловића, а ни краљу није било лако да се одрекне команданта своје војске у земљи, нити да прихвати Тита. С друге стране, помагањем Тита утирао се пут комунистичком режиму у Југославији, а одбацивањем Михаиловића губиле су се његове присталице у Србији које су биле антикомунистички настројене. Британску политику, међутим, вукла је матица догађаја, а пре свега ситуација на Источном фронту где су се совјетске трупе средином 1944. године нашле на граници према Румунији”.¹⁸

Инсистирајући на формирању заједничке владе од представника НКОЈ-а¹⁹ и Југословенске избегличке владе, уз константан притисак на Тита да се сусретне с краљем Петром, британска званична политика (посебно премијер Черчил) настојала је да „разводни” народноослободилачки покрет и ублажи револуционарни радикализам партизанског вођства, упорно истрајавајући на свом главном циљу – очувању уставног континуитета и спасавању монархије у Југославији. Тито је, међутим, чврсто стајао иза одлука АВНОЈ-а и пристајао само да до краја рата неће покретати питање политичког устројства земље.²⁰ Упркос Маклејновој аргументацији и Стивенсоновим утисцима о беспредметности разговора о статусу монархије с партизанима²¹ и немогућности њиховог помирења, јер су партизани уопште, а Тито нарочито, непроменљиво против краља и да би сваки покушај да се по сваку цену наметне питање мо-

¹⁷ Д. Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, стр. 65-66; ФО 371/44243, Р 213/8/92; Черчил, Идну, 29. децембар 1943; Б. Глигоријевић, *Краљ Петар II Карађорђевић*, стр. 79-160.

¹⁸ Б. Глигоријевић, *Краљ Петар II Карађорђевић*, стр. 103-104.

¹⁹ Национални комитет ослобођења Југославије, извршни орган АВНОЈ-а, изабран на његовом другом заседању у Јајцу крајем новембра 1943. године.

²⁰ У том смислу, Тито се у разговору са В. Черчилом у Напуљу 12. августа 1944. морао децидирано изјаснити да „нема намеру да наметне комунизам својој земљи и да неће користити оружане снаге свога покрета да би утицао на слободну вољу народа у погледу будућег режима у земљи...” (*Документи о спољној политици СФРЈ 1941-1945*, књ. II, Београд, 1989, стр. 211).

²¹ Д. Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, стр. 50, 56, 58. и 62; Стивенсонови телеграми британском Министарству спољних послова од 20, 24. и 25. децембра 1943. и Маклејново писмо од 27. децембра 1943. године

нархије постигао супротан ефекат, британски дипломатски врх са премијером Черчиллом и министром спољних послова Ентони Идном на челу упорно је, крајем 1943. и током 1944. године, настојао да обе стране приволи на сарадњу.²² Колико је, после свега, било очигледно Черчилово разочарење због неуспеха његове политике према Југославији говори, поред осталог, и писмо које је крајем новембра 1944. упутио свом сину Рандолфу: „...Врло сам се био разочарао у Тита, који није одговорио на великодушан начин којим сам му се приближио и пословао са њим...”²³ Међутим, британски премијер је и даље веровао у своје добре односе са Стаљином и у његове намере по питању јединствене политике у Југославији и њене будућности. Очигледно, остала му је још само нада да га његов велики савезник у том смислу неће изневерити. Међутим, наредни догађаји ће показати да ће тек на овом плану британски премијер доживети разочарење и велики дипломатски неуспех.

Српско питање у савезничкој политици према Југославији 1944.

Српско питање (учешће Србије у рату и борбено ангажовање српског народа у целини) било је једно од кључних адута на којима је британска дипломатија градила своју политику компромиса у Југославији, политику у којој се ослањала на аргументацију: о партизанима као најјачем „противосовинском елементу у Југославији ван Србије” и Михаиловићевим снагама као „главном организатору отпора” у Србији, о националној поделјености Југославије, неспремности Срба да прихвате комунизам²⁴ и монархистичкој опре-

²² Исто, стр. 59-60; Форин офис (Идн), Стивенсону, 25. децембар 1943. године.

На примедбе свог амбасадора и бригадира Маклина, државни секретар је одговарао: „Морамо покушати навести те две стране да сарађују, иако су изгледи за успех веома мали. Ако то не учинимо, могло би нам се пребацити у будућности, јер и даља изолација Краља у Каиру може само неповољно утицати на изгледе монархије после рата... Након провокативне акције Тита у вези са питањем монархије и владе, бојим се да ће Тито, ако избегнемо да о томе сада с њим говоримо, бити охрабрен да наметне своје захтеве за признавање своје владе, па ћемо на крају бити натерани у незгодан положај или да признамо Титову владу и Краљеву владу, или ћемо бити приморани да одбацимо Краљеву владу што би очигледно било непоштено према Краљу” (Исто).

²³ Војни архив, НОВЈ, 2230-11-13; Писмо Винстона Черчила Рандолфу Черчилу, 23. новембар 1944. године.

Черчил је наивно веровао да Тито неће наметнути совјетски режим у земљи, нити пасти под искључиви руски утицај, штавише, да партизанског вођу може придобити на своју страну. Та „опчињеност Титом”, сматра Б. Глигоријевић, „упркос различитим упозорењима обавештајних служби, као да је била нека Черчилова унутрашња потреба. Одлука да пошаље свог сина у Тито међу партизана био је један романтичарски гест сличан ономе из његове младости када је учествовао у Бурском рату. Одушевљавао се читајући опширне извештаје и писма свог сина о сусретима с Титом и партизанима по Босни и Хрватској. Тита је доживљавао као неког шумског горштака, неустрашивог борца, југословенског Робина Худа који се бори за правду и слободу малих људи. Ту фантазију је можда и свесно уносио у народ који иначе воли такве мелодраме”. (Б. Глигоријевић, *Краљ Петар II Карађорђевић*, стр. 113.)

²⁴ Мишљење да „у Србији има врло много сељака - земљорадника који би пружили снажан отпор било каквом покушају да им се наметне комунистички систем” Черчил је изнео у разговору са Владимиром Велебитом, шефом мисије НОВЈ код британске Врховне команде, 22. маја 1944. (*Документи о спољној политици СФРЈ*, књ. II, стр. 119). Своје убеђење „да постоји велики део српских сељака који не би био врло срећан да види увођење комунистичког система”, Черчил је поновио и у разговору са Ј. Брозом у Напуљу 12. августа 1944. године (Исто, стр. 215).

дељености српских сељака, без обзира на касније извештаје британских официра из Србије о полету народноослободилачког покрета у источним деловима Југославије у другој половини 1944. године. Полазећи од уверења да је Михаиловићев положај још увек јак у Србији и да се Тито не може надати учвршћењу својих позиција у њој, а да не ризикује грађански рат ширих размера, шансу да се он избегне британска дипломатија је видела у уклањању генерала Михаиловића и придобијању његових снага за сарадњу са партизанима. Једина особа која је била у стању то да изведе био је краљ коме Михаиловићеве снаге, као делови Југословенске краљевске војске, дугују верност и коме су веома одане. Краљ се зато морао одмах вратити у Србију како би отпустио Михаиловића, преузео од њега заповедништво над војском и успоставио сарадњу са Титом против Немаца. Евентуалан успех његове мисије допринео би не само ратним напорима, већ би спасао монархију и очувао јединство Југославије, чиме се избегавао „готово сигуран“ грађански рат који се очекивао након повлачења Немаца. Међутим, по мишљењу бригадира Маклејна и других британских званичника, нису постојали реални изгледи да би Тито прихватио овакав предлог, а постављало се и питање британских гаранција у смислу краљевих могућности да наведе Србе на сарадњу са партизанима.²⁵

Оставку Југословенске владе и одстрањивање генерала Михаиловића Черчил је доживљавао као политички преокрет који ће Британцима олакшати сарадњу са Титом. Обраћајући се тим поводом посланицима Доњег дома, он је 24. маја 1944. ипак признао да не зна шта ће се догодити у оном делу Југославије који контролишу Срби, пошто је Михаиловић, иако без ослонаца у влади, у њему задржао утицај на становништво. И том приликом Черчил је тврдио да у Србији постоји велики број сељака – приватних власника који су мање одушевљени комунизмом него они у Хрватској и Словенији. Иако се Тито уздржавао од исказивања комунистичке стране своје личности и прокламовао да неће мењати систем власништва и друштвени систем који влада у Србији, „друга страна то, међутим, још не прихвата“. Повлађујући на изванредан начин Србима, који су „народ с историјском прошлосту“ („из Србије је дошла искра која је запалила пожар Првог светског рата“ и да се памти „њихово историјско повлачење преко планина“), Черчил је у свом говору пред британским посланицима нагласио да је циљ британске политике да се постигне уједињење свих снага у Југославији, које је подразумевало и уједињење свих снага у Србији „под војним руководством маршала Тита“: „У сваком случају, то је срж наше политике према Југославији и овај Дом ће запазити да су сва питања монархије или републике, левице или деснице, строго подређена главном циљу који нам је на уму. У нечем подупиremo Краља, у другом комунисте – ми не покушавамо ојачати ову или ону идеологију“.²⁶ Черчилов говор, којим је ставио у исту раван краља и Тита, десницу и левицу, монархију и републику, уз наглашавање Титове руководеће улоге у уједињавању свих снага у земљи, представљао је, у ствари, најаву дефинитивног политичког заокрета британске дипломатије, чија ће жртва на крају бити и сам краљ Петар II Карађорђевић.²⁷

²⁵ Д. Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, стр. 142-143.

²⁶ Д. Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, стр. 163-165.

²⁷ У Черчиловој упорности да оствари непосредну сарадњу између партизана и краља Петра у Србији по уклањању Михаиловића, Титови блиски сарадници су слутили смишљену замку али су назирали и „упадљиву наивност Черчилових ставова“ коју је на упечатљив начин описао М. Ђилас у својим сећањима: „Шта би значило краљ у партизанској, комунистичкој војсци? Држали смо да су те наивности намерне – прикривене замке (старог империјалистичког вука). То утолико пре што је из Черчилових порука изби-

У периоду када се решавала судбина Србије, првенствено на војном плану, у лето 1944. врховни командант НОВЈ био је изложен снажном притиску британске дипломатије, посебно Черчила, да се сусретне с краљем и што је могуће пре реализује њихове планове о формирању јединствене владе. Схватајући намере Британаца којима се журило са формирањем заједничке владе у Југославији пре него што се оствари контакт између Црвене армије и НОВЈ, Тито је тактизирао, одуговлачећи разговоре са британским званичницима и Шубашићем, о чему сведочи и његов недолазак у Казерту на заказани састанак са главнокомандујућим савезничких снага у Средоземљу генералом Вилсоном, 12. јула 1944. године.²⁸ Драматизујући случај Србије, Британци су настојали да јој обезбеде посебан субјективитет у односу на народноослободилачки покрет, под сопственим патронатом. Иза њихових манипулација „великим бројем српских сељака земљорадника, можда њих 200.000, који су противнемачки расположени”, где је, међутим, „јак српски национални осећај”,²⁹ „антипартизанским и промонархистичким ставом 200.000 српских домаћина”, затим Черчилових изјава о „опозицији српског народа према народноослободилачком покрету” (изречених у разговору са Титом у Напуљу 12. августа 1944.);³⁰ затим, порука Титу да „војна нужда” налаже да се „садашња инертна маса српског становништва старе Србије мобилише и употреби у ратном напору и да би он то требао бити у стању постићи само ако одбаци свој комунизам и увери Србе који

јала теза да су Срби већином противу нас, односно за краља. Та теза је и јавно оживљавана на Западу – ускоро потом у виду нацрта да два покрета, четнички и партизански, треба и територијално подвојити. На све то ми смо гледали као на кабинетске, али опасне комбинације, срачунате на спасавање Србије за четнике, а на ширем плану и спречавање спајања нашег покрета са Црвеном армијом. Србија је и даље била кључна, самим тим што смо ми у њој још увек били слаби: с „освајањем” Србије такве и свакакве комбинације губиле су тле” (М. Ђилас, *Револуционарни рат*, Београд, 1991, стр. 371).

²⁸ Одбијање да се одазове Вилсоновом позиву и учествује у разговорима о „стварима од војне важности” Тито је правдао својом заузеташћу, тренутном војном ситуацијом у Југославији, а Маклејну тумачио наводно реакцијама „у целој земљи, нарочито у Хрватској и Словенији, на споразум са Шубашићем (од 16. јуна 1944. – прим. М. З.) које нису повољне и да би, кад би он у овом одлучном тренутку пошао у иностранство, оне имале још узнемиравајући učinак на јавно мишљење, што би неповољно деловало на његов углед”. (Војни архив Београд, НОВЈ, 2220-1-11; Маршал Југославије, генералу Вилсону, 17. јуни 1944. године; Ј. Б. Тито, *Сабрана дјела*, књ. 21, стр. 290, ПРО, ФО 371/44291, Р 10763/44/92; Ф. Маклин, генералу Вилсону, 10. јули 1944. године) Нудио је, притом, „ако је ствар хитна и у вези са извесним операцијама” да пошаље своје најближе сараднике којима би британски генерал изложио своје „захтеве и предлоге у погледу операција у Југославији” (Војни архив Београд, НОВЈ, 2220-1-11).

Маклејнове процене о разлозима Титовог избегавања да пође на заказани састанак са генералом Вилсоном у јулу 1944. указују и на његове страхове да ће бити „увучен у тројне политичке дискусије” за које он није био спреман и да би могао бити „неочекивано суочен с краљем Петром”. (Ј. Б. Тито, *Сабрана дјела*, књ. 21, стр. 289; Маклејн, генералу Вилсону, 9. јули 1944. године) Титов блиски сарадник М. Ђилас о томе пише: „Поврх тога, тада се у Италији налазио краљ Петар II и ми смо сумњали, а имали и обавештења, да генерал Вилсон на препад смера уприличити сусрет Тита и краља. Такав сусрет не би ничим допринео, сем стварању конфузије међу нашим, радикализованим, око јајачких одлука окупљеним присталицама. Британци тада нису ни крили своја настојања да „разблаже Титово вино”: ми смо знали да то није могуће, али би нас сличне смицалице заплеле у објашњавања, ако не и у пренаглашени радикализам. Сем тога, тада су се по Италији расули четници из земље и из емиграције, па смо се прибојавали за Титов живот, утолико више што су и односи са Британцима потхрањивали нашу преопрезност” (М. Ђилас, *Револуционарни рат*, стр. 391).

²⁹ Д. Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, стр. 163-165; Черчилов говор у Доњем дому, 24. маја 1944. године.

³⁰ *Документи о спољној политици СФРЈ*, књ. II, стр. 235; Записник са састанка В. Черчила и Ј. Б. Тита у Напуљу 13. августа 1944. године.

због тога сада њега и његову организацију гледају са сумњом³¹,³¹ читих тенденција (у савезничким земљама) „да се покрет у Југославији дели на: покрет Срба под Дражом Михаиловићем и партизански покрет код других народа“³², Черчилових инсистирања на „измирењу између српског народа и народноослободилачког покрета, како би се све енергије могле усредсредити против заједничког непријатеља“³³, Бејлијевих изјава да би се „тежак и проширени“ грађански рат између Михаиловића који још увек „води јаку четничку организацију“³⁴ и Титових снага у Србији могао избећи једино ако би се постигло пристајање Михаиловићевих снага уз Титову армију „*en bloc*“³⁵ и др., стајале су јасне намере да се британској дипломатији обезбеде што боље позиције у Србији уочи савезничке конференције у Москви (октобра 1944), када је Черчил планирао да понуди

³¹ Д. Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, стр. 140; Предлог пуковника Хадсона разматран на састанку код британског државног подсекретара О. Сарџента, 2. маја 1944.

У нацрту поруке Министра Председника (В. Черчила) која је у мају 1944. припремљена за маршала Тита пише: „Пратим са великим занимањем напредовање Вашег покрета у Србији, где видим да се сада повећава опсег ваших војних операција. Знам да схватате важност напада и уништавања важних циљева смештених у том подручју за ратне напоре Савезника у садашњем тренутку, а посебно рудника хрома и железничке пруге Београд – Солун. Надам се да ћете уложити све напоре да бисте мобилисали знатне залихе људства које још увек остају изван Вашег покрета у Србији да бисте непријатељу нанели највеће могуће неприлике. Како ће Вам генерал Велебит рећи, намеравамо направити све што можемо да бисмо повећали своје испоруке у она подручја о којима се ради, како бисмо Вам омогућили тиме да постигнете уједињење напора у Србији против Немаца. Не бисте ли, у ту сврху, могли донекле изаћи у сусрет оним елементима у Србији који, иако спремни да се боре против Немаца, сада још нису вољни придружити се Вашим снагама због политичких разлога? Та би се потешкоћа могла превладати и постићи уједињењем против заједничког непријатеља ако бисте у њиховом случају ублажили прописе који постоје у Вашој војсци у вези са стварима као што су знакови и политичко усмерење. Сигуран сам да схватате једнако као ја важност уклапања у овом тренутку свих могућих људских и материјалних средстава у борби против непријатеља и да ћете у том циљу бити вољни предузети мере које ће придонети не само ратним напорима Савезника, већ и јединству Југославије кад се једном извојује победа“ (Исто, стр. 141-142).

³² *Документи о спољној политици СФРЈ*, књ. II, стр. 245; Шубашићева изјава са заједничке седнице НКОЈ-а и председника Југословенске владе (цитирана из записника), одржане на Вису 19. августа 1944.

³³ Исто, стр. 210, 223; Черчилова изјава са састанка у Напуљу 12. августа 1944. и став из Меморандума упућеног од стране председника британске владе маршалу Титу 13. августа 1944. године.

Овај Меморандум британске владе којим се инсистирало на споразуму између народноослободилачког покрета и српског народа, Тито је на седници НКОЈ-а 17. августа 1944. оценио као неприхватљивим: „Краљевска емигрантска влада жели да дође до споразума између нас и српског народа. Ја такву садржину меморандума као базе за разговор нијесам прихватио, с једне стране мотивишући то тиме да ми у Србији имамо непосредно далеко више и јаче војне формације него што их има Дража Михаиловић, који сарађује са Њемцима. Друго, да је таква формулација уопште неправилна, јер борба српског народа против окупатора укључена је у народноослободилачки покрет народа Југославије и чини са њим неразводиво и неразориво јединство...“ (Исто, стр. 238-239).

³⁴ На основу извештаја са терена на које се позивао, пуковник Бејли је *Михаиловићеву војску процењивао на 20.000 људи под оружјем и 45.000 способних за мобилизацију*. (Д. Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, стр. 140).

³⁵ Бејли је, у том смислу, нудио конкретан предлог: „На првом је месту битно уклонити Михаиловића и његове непосредне сараднике који су одговорни за његову садашњу незадовољавајућу политику. Једина особа која то може направити јесте краљ коме Михаиловићеве снаге, као остаци југословенске краљевске војске, дугују верност и коме су оне заправо врло одане. Краљ се мора стога одмах вратити у Србију да би отпустио Михаиловића и преузео од њега заповедништво, те успоставио сарадњу с Титом против Немаца...“ По мишљењу пуковника Бејлија, Тито је прецењивао своју снагу, а потцењивао врло реалну вредност коју би краљ за њега представљао уколико би му довео Србе. (Исто, стр. 142-143.)

Стаљину поделу политичког утицаја на југоистоку Европе, самим тим и у Југославији. Брзо продирање Црвене армије у лето 1944. натерало је Черчила да убрза планове о „подели одговорности за контролу над малим државицама у средњој Европи”, како је амерички историчар Фејс назвао Черчилове покушаје да склопи формални споразум са Стаљином о подели интересних сфера у том делу света.³⁶ Британске намере у Србији недвосмислено је изразио и шеф Форин офиса, почетком јула 1944, у својој критици Маклејну поводом његовог „подсећања Тита да влада његовог Величанства врло жели и на војном и на политичком пољу видети да се шири опсег партизанског покрета и партизанске активности у Србији”. Идн је у писму Маклејну, 5. јула 1944, наглашавао да, без обзира на размишљања о повећању помоћи партизанским снагама у Србији, „није нам стало да помогнемо Титу да наметне себе и свој режим српском народу, што би могло изазвати оштар отпор и трајно незадовољство. Наша политика је да споразумом између Тита и владе (И. Шубашића – прим. М. З.) изградимо систем сарадње између партизана и свих оних Срба који се желе борити против непријатеља”.³⁷

Супротно британским политичким комбинацијама, Србија је у другој половини 1944. одговорила снажним полетом народноослободилачког покрета. О војно-политичкој ситуацији у време операција за ослобођење Србије, почетком септембра 1944. године, писао је и шеф британске мисије при Главном штабу Србије мајор Хеникер, „да се последњих дана сва Србија изјаснила у корист партизана, не само стотине него десетине хиљада људи. Неће више бити могуће наоружати реку људи који се придружују”. Британски официри били су фасцинирани „наглим преокретом и брзином којом је Србија постала партизанска”,³⁸ нарочито после краљевог позива од 12. септембра 1944. да се све патриоте прикључе народноослободилачком покрету. На другој страни, били су затечени одлучујућим поразом најелитнијих четничких формација у Србији (на Копаонику августа и у северозападној Србији сеп-

³⁶ Наведено према: Владимир Дедијер, *Нови прилози за биографију Јосипа Броза Тита*, књ. 2, Ријека, Загреб 1981, стр. 874-875.

Први наговештаји о могућој подели интересних сфера на Балкану појавили су се почетком маја 1944. године. Забринут због брзог напредовања Црвене армије, у ноти министру спољних послова А. Идну од 4. маја 1944. британски премијер је изражавао своју намеру да се Совјетима мора јасно ставити до знања да британска влада неће прихватити совјетизацију Балкана. Идн је био приморан да примети да Британци носе свој део одговорности за насталу ситуацију, јер је њиховом заслугом Брозов покрет добио материјалну подршку и стекао међународни углед. (W. R. Roberts, *Tito, Mihailović and The Allies 1941-1945*, New Jersey, 1973, стр. 240-241).

³⁷ Д. Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, стр. 221-222.

³⁸ Наведено према: Венцеслав Глишић, Савезници и ослобођење Србије 1944, *Историја 20. века*, 2/1994, стр. 113.

Извештавајући из Лондона о „нервози у Форин офису” поводом објаве рата Бугарској од стране СССР-а и „незадовољству Енглеза овим кораком Руса”, Владимир Велебит је 21. септембра 1944. писао председнику Националног комитета: „Нервоза која је настала у круговима енглеског Министарства спољних послова појачана је за њих неочекиваним догађајима, устанком у Србији. Они су, изгледа, стварно били поверовали у извештаје пуковника Бејлија да је расположење у Србији противпартизанско, да има 200 хиљада српских домаћина који мрзе партизане /говор Черчилов у Парламенту од 24. маја/. Они су на тој претпоставци изградили своју политику према Југославији, верујући да ће краљ имати јаку потпору у Србији, и да ће Дража Михаиловић бити онај који ће руководити народним устанком у Србији. Догађаји у Србији показали су, међутим, да су њихова очекивања била потпуно погрешна и да не могу више играти на карту Драже Михаиловића. Због тога они сада још жешће инсистирају на питању формирања јединствене владе и то одмах, без одлагања...” (Архив Ј. Б. Тита, КМЈ, I - 3 - 6 / 982).

тембра 1944. године), све присутнијим дезертирањем четника и недићеваца и њиховим прилажењем партизанима. Суноврат свог покрета генерал Михаиловић је у септембру покушао да ублажи новим мобилизацијама, додуше неуспелим, а његовим напуштањем од стране савезника судбина четничког покрета у Србији била је дефинитивно запечаћена. Бележећи своје утиске из ослобођених подручја централне Србије септембра 1944. године, Фицрој Маклејн није био изненађен наглим ширењем партизанског утицаја, с обзиром на то да „велики део не само партизанских бораца већ и војних и политичких вођа чине Срби“, што је утицало да је (партизански) „покрет који је почео (1941) у Србији остао по карактеру и везама у великој мери српски”.³⁹ Иако су процене бригадира Маклејна о „одлучујућем утицају” британских испорука оружја и другог војног материјала на ток рата у Србији биле предимензиониране, чињеница је да су оне одлучујуће допринеле нарастању партизанских снага у јужној Србији које су могле равноправно да се укључе у борбу за њено ослобођење, заједно са групацијама НОВЈ које су продирале из западних делова Југославије. Сарадња партизана са британским официрима на терену биће, ипак, поремећена након пребацивања Главног штаба у Србију (у јулу 1944. године), са којим је стигла и совјетска војна мисија са генералом Горшковим на челу. Од тада, по диктату Врховног штаба, односи са Британцима у Србији нагло су захладнели,⁴⁰ што ће утицати и на смањење испорука њихове помоћи које су у јулу и августу постајале све мање, да би Врховни штаб почетком октобра 1944. објавио да ће Црвена армија убудуће комплетно снабдевати партизана у Србији. Тито је 4. октобра из Крајове јављао Главном штабу Србије: „Од сада ћете цео материјал добијати од Руса. Обрађајте се Горшкову за све што се тиче снабдевања, мјеста бацања, сигнала итд. Енглески авиони биће употријебљени за друге предјеле”.⁴¹ Неповерење према британским мисијама довело је до тога да су се оне нашле скоро изоловане у штабовима НОВЈ, што је подстакло Маклејна да у Титовом одсуству оштро протестује код С. Жујовића: „Рекао сам да је трвење у Титовој одсутности достигло врхунац, да се питамо не траже ли партизани изговор да би прекинули све односе са Великом Британијом и САД”. Сличну претпоставку изнео је и шеф британске мисије

³⁹ Д. Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, стр. 327-330.); Тајна белешка бригадира Маклејна о војној и политичкој ситуацији у Србији, септембар 1944.

Интересантно је, на пример, размишљање шефа британске војне мисије о менталитету српског народа у Србији, где примећује помањкање „духа фанатичног самопожртвовања који је у другим деловима земље навео целе породице да баце себе и све што поседују у борбу за ослобођење”. Опредељујући се већином (1942. и 1943. године) за четничку доктрину о неактивности и мирењу са стањем које им омогућује да заштите своје власништво и избегну трагичне последице рата, изгледа за брзи повратак на мирнодопске прилике (1944. године) наводе Србе, „који воле мир, да с искреним одушевљењем поздраве партизана који сада долазе као ослободилачка војска која тера пораженог непријатеља и са собом доноси закон, ред и сигурност, за разлику од герилаца који су пре три године својим активностима привукли страшну одмазду на оне који су их примили у заклон”. Наглашавајући да је „тешко проценити стварну снагу промонархистичког опредељења српског народа” (чије су понашање током рата, углавном, условљавали материјални и егзистенцијални мотиви), британски дипломата је уочавао разлику између припадника старије генерације, међу којима „многи без сумње осећају оданост према династији” и схватања млађе генерације која је, „надахнута идејама партизана”, већим делом „непријатељски расположена или равнодушна у односу на монархију” (Исто).

⁴⁰ В. Глишић, Савезници и ослобођење Србије 1944, *Историја 20. века*, 2/1994, стр. 111.

⁴¹ Војни архив, НОВЈ/ВШ, 28-1-1/8.

код Главног штаба Србије, мајор Хеникер: „Неповерење у намере савезника по питању Србије лебди у ваздуху”.⁴² Погоршање односа са руководством партизана у Србији британски официри су тумачили утицајем совјетске мисије, Брозовим одсуством, британским искрцавањем у Грчкој и покушајима искрцавања у Албанији, као и присуством америчке војне мисије пуковника Макдауела код четника.⁴³

На другој страни, незадовољство и неповерење према Англоамериканцима почело је да показује и становништво већих градова у Србији, нарочито због савезничког бомбардовања које је отпочело у пролеће 1944, знатно пре договорене координације дејстава између НОВЈ и савезничке команде у Казерти (операција „Ретвик”), августа 1944. године. Савезничко ваздухопловство бомбардовало је Београд 16. и 17. априла 1944, на сам дан Ускрса; током априла и маја бомбардовани су и Никшић, Подгорица, Ниш, Лесковац, Книн... Сви већи градови у Србији током 1944. године бомбардовани су по неколико пута. Осим стратешких ефеката, у њима је погинуло више хиљада цивила и причињена велика материјална штета, посебно у Србији. Најдрастичнији је био случај Подгорице, која је савњена са земљом маја 1944. године.⁴⁴ О разорном бомбардовању Лесковца и рушењу објеката у Грделичкој клисури бригадир Маклејн, који је по одобрењу Коче Поповића посматрао бомбардовање овог града из непосредне близине, оставио је импресивно сведочење у мемоарским записима „Рат на Балкану”, очевидно ужаснут последицама овог чина. Није очекивао – како је причао Кочи Поповићу – толики број авиона и такво разарање које му је личило „као да је неко употребио тежак ковачки бат да би скрцао лешник”. Маклејн ће 25. септембра 1944. обавестити А. Идна, британског министра спољних послова, да су трупе НОВЈ „ванредно сарађивале и имале успеха с нама у недавном свеопштем нападу на немачке комуникације у Југославији”. Он бележи да су у операцији „Ретвик”, поред осталог, „онеспособљени следећи делови пруге: Ниш–Врање, Краљево – К. Митровица и Ниш–Ћуприја, док су цеста и пруга од Ниша до Софије сада у рукама партизана све до бугарске границе. Те су операције паралисале покрете немачких трупа и, нарочито, смањиле изгледе Немца да се успешно извуку из Грчке”.⁴⁵

Дуго се у историјској науци и публицистици ћутало о разарању градова, цивилних објеката и страдању становништва у англо-америчком бомбардовању Србије. Евидентно је да су бомбардована 23 града, од којих 14 у Србији, а Краљево, Београд и Ниш више пута. Забележено је, такође, да је 2. септембра 200 „летећих тврђава” бомбардовало Ниш, а 120 Краљево; 3. септембра 84 авиона бомбардовало је Косовску Митровицу, а 200 рејон Београда, када су оштећени мостови на Сави. Чињеница је да су густе формације бомбардера гађале тунеле, мостове, железничке станице, војне и индустријске објекте који су били у функцији немачке војне индустрије и концентрације трупа, али су неретко погађале и цивилне објекте, остављајући за собом огромне цивилне жртве. Према сачуваним изворима, Коча Поповић је више пута инсистирао да се бомбардују Куршумлија, Прокупље, Приштина,

⁴² В. Глишић, Савезници и ослобођење Србије 1944, *Историја 20. века*, 2/1994, стр. 111.

⁴³ Исто, стр. 114.

⁴⁴ Б. Петрановић, *Србија*, стр. 614.

⁴⁵ Д. Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, стр. 328.

Крушевац, Рашка, Подујево, Косовска Митровица, Краљево, Лесковац, комуникација Скопље–Краљево–Чачак...⁴⁶ Он је чак „прецизирао” и улице у којима су били станови Немаца, па и палату „Албанију”, школу „Краљ Александар”, шупе у Топчидеру... У тим објектима боравили су Немци, али са њима неминовно је страдало и невино становништво, углавном грешком пилота.⁴⁷

Иако су савезничка бомбардовања у Србији, неспорно, имала стратешки карактер,⁴⁸ посебно операција „Ретвик” која је договорена између Тита и генерала Вилсона у Напуљу августа 1944, према тумачењу појединих историчара намеће се утисак да је бомбардовање српских градова у пролеће 1944, синхронизовано са Черчиловим дипломатским притиском, „било толико упадљиво да се морало помислити да једно с другим стоји у вези”. „У сваком случају”, тврди Бранислав Глигоријевић, „користи из свега тога највише су извукли Тито и Руси. Молотов ће касније у поверењу рећи Шубашићу да су Британци и Американци непопуларни у Србији због ‘криминалног’ бомбардовања њених градова тог пролећа”.⁴⁹ У својим сећањима М. Ђилас се осврће на спорове који су избили „између нас и Британаца” поводом бомбардовања градова које су држали Немци: „Повод су била бомбардовања Сплита и Београда. Сплит бисмо некако и прогутали: мањи град с пристаништем, не може баш свака бомба да погоди војни објекат. Али кад су нам другови из Србије описали бомбардовање Београда на Ускрс 1944. године... Ми смо имали обавештајце у Београду који су нам доставили детаљне и прецизне податке о касарнама, магацинима, депоима. Те податке, уцртане, доставили смо Британцима. А савезничка авијација је ‘теписима’ прекрила град који се био зарадовао ескадрилама савезника. Ниједан војнички објекат није био погођен, сем што је случајно страдала и понека група Немаца. Разарања не мања, а очај чак и дубљи но у немачком нападу 6. априла 1941. године: емотивно – жалили смо град – митско страдалиште које је већ Хитлер претворио у развалину и мучилиште, политички – сумњали смо, каткада веровали, да савезници врше таква бомбардовања да би нама, као комунистима, отежали послератну обнову и сређивање”. Ђилас тврди да је Тито том приликом позвао представника британске мисије и „излио на њега огорчење и категоричан захтев да убудуће ни један град у нашој земљи не може бити бомбардован без нашег пристанка.” Тито је, наводно, према Ђиласовим тврдњама, запретио да ће објавити како савезници врше бомбардовања насеља у којима нема војних циљева „или без обзира на војне циљеве...”: „Савезници су и касније бомбардовали неке градове, али – у договору с нама и када је то изгледало оправдано с војничког гледишта. Тако су остали поштеђени значајни градови, а и индустријски објекти. У мом сећању је остало да су и у Загребу били назначени војни објекти: безобзирно бомбардовање Београда и Сплита је уштедело Загребу сличну судбину...”⁵⁰

⁴⁶ Војни архив Београд, НОВЈ/ГШС, кут. 184; Књига отпремљених депеша Главног штаба Србије

⁴⁷ Наведено према: И. Матовић, *Војсковођа*, стр. 564-565.

⁴⁸ Ђорђе Станковић, Ревизионистичка историографија и савезничко бомбардовање Београда 1944. године, *Војноисторијски гласник*, бр. 1-2/2006.

⁴⁹ Б. Глигоријевић, *Краљ Петар II Карађорђевић*, стр. 105.

⁵⁰ М. Ђилас, *Револуционарни рат*, стр. 392.

Док се, на једној страни, појачавао притисак британске дипломатије око формирања јединствене владе, после Техеранске конференције растао је и совјетски утицај у Југославији, нарочито по доласку совјетске војне мисије са генерал-лајтнантом Николајем Корњејевом у Врховни штаб фебруара 1944. године.⁵¹ Тим поводом, Черчил је 1. априла 1944. писао Идну да постоји „мало сумње да Руси неће све учинити за успостављање комунистичке Југославије под Титовом управом, и да ће они све друго што се њима противи денунцирати као (недемократско)”.⁵² Иако су начелно прихватили британску политичку иницијативу у Југославији, подстичући Броза да направи договор са Шубашићем уз напомену да се „најпре мора учврстити у Србији”,⁵³ Совјети лично нису били уверени у успех њене компромисне формуле. Сумњу, посебно око комбинација са краљем Петром, изразио је и Вјачеслав Молотов у својој поруци британском премијеру од 22. априла 1944. године: „За совјетску владу је тешко у овом моменту да просуди какве резултате могу да донесу преговори са краљем Петром пошто је он још увек повезан са генералом Михаиловићем који је себе још давно потпуно дискредитовао. Промене у југословенској влади уколико се не употребе за одговарајућу помоћ маршалу Титу и народно-ослободилачкој војсци Југославије, једва да могу да послуже неком корисном циљу. Било би боље постићи споразум по том питању са маршалом Титом који стварно поседује моћ у Југославији. Такав споразум био би од интереса за савезнике – посебно у садашњем тренутку”.⁵⁴

Приближавањем совјетских армија Балкану, Титу и совјетским вођама Стаљину и Молотову журило се са расплетом у Србији у којој су партизанске снаге биле још увек слабије у односу на снаге НОВЈ у западним деловима Југославије. У пролеће 1944. године Србија је била тек пред масовним устанком, са упориштима у југоисточној Србији, почетком оживљавања борби у Шумадији, стварањем нових и зна-

⁵¹ Долазак Совјетске војне мисије у Врховни штаб НОВЈ, после њеног признања у Техерану, додатно је допринео учвршћењу међународних позиција партизанског покрета у Југославији. Југословенско партизанско руководство одговорило је слањем Војне мисије НОВЈ априла 1944. у СССР са генерал-лајтнантом Велимиром Терзићем на челу и генерал-лајтнантом Милованом Ђиласом, чланом Политбироа ЦК КПЈ. Упоредо са успостављањем непосредне везе између Команде Црвене армије и Врховног штаба, која је требала првенствено да обезбеди совјетску помоћ НОВЈ (чињеница је да СССР у другој половини 1944. године преузима све већу иницијативу у снабдевању, посебно партизана у Србији, неопходним ратним материјалом – оружјем, муницијом, одећом и обућом, санитарским материјалом, радио-станицама, храном...), мисија НОВЈ имала је и одговарајућа политичка овлашћења: да оствари сарадњу између НКОЈ-а, односно Тита као његовог председника и повереника за послове народне одбране и совјетских власти око решавања питања везаних за војну, економско-финансијску (снабдевање), здравствену, пропагандну, политичку и остале области деловања народно-ослободилачког покрета у завршници рата у Југославији.

⁵² Винстон Черчил, *Други светски рат*, Мемоари, књ. V, Београд, 1964, стр. 456; М. Ђилас, *Револуционарни рат*, стр. 374.

⁵³ В. Глишић, Савезници и ослобођење Србије 1944, *Историја 20. века*, 2/1994, стр. 110.

Ђилас је почетком јуна 1944. из Москве преносио Титу Стаљинове сугестије у вези разговора са Шубашићем: „Немојте одбијати разговоре са Шубашићем, никако их немојте одбити. Немојте га одмах напаста – да видимо шта он хоће. Разговарајте с њим. Ви не можете одмах бити признати – треба наћи прелаз ка томе. Са Шубашићем треба разговарати, не бисте ли се некако нагодили...” (Ђилас, *Револуционарни рат*, стр. 382).

⁵⁴ Војни архив Београд, Збирка фотокопија Форин офиса, 9-3-15, ФО 371/44331.

чајном попуном постојећих партизанских јединица. Евидентно неповерење и сумње у британску дипломатску активност око Србије још више су учврстили партизанско вођство у уверењу да су неопходна хитна и радикална решења која би осигурала доминантне позиције народноослободилачком покрету у Србији и избила Британцима из руку адуте о монархистичкој, прочетничкој и антипартизанској опредељености Србије, а тиме предупредила и евентуалне комбинације које би ишле на штету територијалног и политичког јединства југословенске државе после рата.⁵⁵ То је додатно актуелизовало планове Врховног штаба о продору снажних партизанских групација и наметању одсудне битке за Србију, у чему му је наруку ишла близина Црвене армије балканском ратишту и одлучност совјетског руководства да искористи предност сопственог оружја на овом простору, како би се британски савезник довео пред свршен чин.⁵⁶

Окретање партизана источним деловима земље и намере да се наметне одлучујућа битка за Србију временски коинцидира и са постепеном преоријентацијом у снабдевању на Совјетски Савез. Иницијативу у том смислу садржавало је Титово лично обраћање за помоћ Стаљину и Молотову писмима од 5. јула 1944. године, што ће у блиској перспективи, заједно са московским договором два комунистичка лидера у септембру месецу, најавити завршницу војно-политичког расплета у Србији, који се у другој половини ове године одвијао у форми операција за њено ослобођење. Како се у совјетској јавности мало знало о ситуацији у Србији, Милован Ђилас је по одласку Војне мисије НОВЈ у Москву, 26. априла 1944, јављао Титу да је на путу кроз Италију и Каиро, а такође и у СССР-у, видео да се Србији придаје „огромни, тако рећи централни значај”. Она је била аргумент у рукама непријатеља народноослободилачког покрета у вези са признањем НКОЈ-а, а придавао јој се и велики значај у вези са сарадњом с Бугарима и стварањем државе Јужних Словена, до које је могло доћи у будућности.⁵⁷ Велимир Терзић извештавао је Тита, 5. ју-

⁵⁵ О британској пропаганди на рачун Србије и њеном утицају на партизанско вођство писао је и М. Ђилас: „Без продора у Србију, без овладавања Србијом ми смо били угрожени свакаким комбинацијама: деоба Југославије на ‘западну’ комунистичку и ‘источну’ краљевску и уплитање савезника у односе између њих, изигравање споразума са Шубашићем... Ми смо на такве комбинације гледали као на нереалистичне. Али смо поимали и да нам оне могу саздати тешкоће и компликације” (М. Ђилас, *Револуционарни рат*, стр. 390).

⁵⁶ Врховни штаб је због тога, тврди Ђилас, пожуривао Дапчевића на продор у Србију: „Као да су то знали, а свакако су се досећали, Немци и албански националисти (легионарска дивизија *Скендербеа*) отпочели су офанзиву против Дапчевићевих јединица у Црној Гори. Али Врховни штаб није одустајао од продора, макар и по цену губљења територија у Црној Гори”. Према Ђиласу, Врховни штаб је у јуну 1944. располагао „разрађеним детаљним” плановима за продор у Србију, док су јединицама у источној Босни били упућени позиви да „подупиру” Дапчевићев продор: „Но ми смо знали и радовали се оном што Британци нису хтели да увиде: у Србији је оживљавао устанак, шири и постојанији него 1941. године, нарочито у југоисточним областима, где никада није био ни пригушен. Свакодневно су настајале јединице, необучене и непрекаљене, али одушевљене. И везе са Србијом су оживеле. На Вис је дошла и група српских функционера, на челу са Благојем Нешковићем, партијским секретаром. А у Србију је упућен Коча Поповић за команданта: из ‘илегале’ и са стрелишта српски комунисти израстали су у власт и војску” (Исто).

⁵⁷ Архив Ј. Б. Тита, КМЈ, I - 3 - 6 / 678.

Ђилас највероватније мисли на идеју о Балканској федерацији после рата коју је, као што смо већ нагласили, инаугурисао сам Стаљин крајем 1943. године.

на из Москве, да је Србија у центру пажње у Совјетском Савезу. Како се у тамо врло мало знало о борбама и партизанима у Србији, требало је јављати „чак и о најмањим чаркама са непријатељима”.⁵⁸ Тито је у јулу 1944. писао Стаљину да је народнослободилачком покрету неопходно много више наоружања и хране у односу на количине које су западни савезници достављали; потребе су расле са порастом војске, јер су хиљаде добровољаца чекале да се наоружају, нарочито у Србији: „С обзиром на политику Енглеза према Србији, где се на све могуће начине покушава појачати позиција присталица краља, односно четника, а ослабити наше позиције, ми не можемо рачунати на неку ефикасну помоћ од стране савезника. Баш овде биће нам потребна највећа Ваша помоћ да бисмо могли што прије решити питање Србије, које је за нас врло важно, јер од тога зависи коначан успех у стварању демократске федеративне Југославије”.⁵⁹ Обраћајући се Стаљину за помоћ у наоружању и храни, нарочито за борце у Србији, врховни командант НОВЈ настојао је да у том погледу неутралише зависност својих снага од западних савезника и непосредном подршком Црвене армије, која би „надирала преко Карпата и Румуније у правцу југа”, Тито је био убеђен да би директном сарадњом са совјетским снагама (њиховим учешћем у операцијама кроз Србију) „осујетио многе планове на Балкану са стране оних који желе да помоћу раздора учврсте своје позиције” на овом простору.⁶⁰ У писму је Тито откривао и своје разлоге са тактизирањем око формирања привремене владе које су пожуривали Британци: „Ја мислим да нема штете ако се формирање те владе што дуље отегне, јер ћемо добити само на времену за учвршћивање наших позиција у Србији”. Он је сматрао да Британци желе да „довуку” краља у Југославију, бар у Србију, што би значило грађански рат, због чега је било неопходно борити се против таквог покушаја.⁶¹

Војнополитички расплет у Србији најавили су московски разговори Тита и Стаљина септембра 1944. године и договор који је том приликом постигнут. Они су се одвијали у контексту општих догађаја који ће одредити и карактер тих разговора: искрцавања западних савезника у Нормандији које је значило да дефинитивно неће бити инвазије Балкана; одлуке Врховног штаба НОВЈ о померању тежишта операција према Србији, односно истоку Југославије; садржаја разговора маршала Тита са британским премијером у Италији августа 1944. и предстојећег састанка Ста-

⁵⁸ Исто.

⁵⁹ Слободан Нешовић, Бранко Петрановић, *Југославија и уједињени народи 1941-1945*, Збирка докумената, Београд, 1985, стр. 247.

⁶⁰ С. Нешовић, Б. Петрановић, *Југославија и уједињени народи*, стр. 247.

У свом писму Молотову (од 5. јула 1944.) ситуацију у Србији Тито је оцењивао на следећи начин: „У Србији споразум (Тито-Шубашић, од 16. јуна 1944, прим. М. З.) није учинио неки нарочити утисак, јер скоро сва српска реакција ионако иде заједно с Немцима и само један мали део четника почео је да се колеба и прелази на страну Н. О. Војске. У Србији је велика већина народа на страни народно-ослободилачког покрета и једино велики терор и до недавно наша војна слабост у тој покрајини, били су узрок да се устанак није развио као у осталим деловима Југославије. Данас је ситуација већ друга. Народна-ослободилачка војска брзо расте и ако будемо добили на време оружје, ми ћемо имати у Србији за кратко време не мање од 10 дивизија...” (Исто, стр. 248-250).

⁶¹ Исто.

љина и Черчила у Москви, октобра 1944. године. Мотиве Титовог тајног одласка са Виса 18. септембра у Москву Владимир Велебит објашњава присуством јединица Црвене армије на источним границама Југославије које је захтевало састанак Тита са руским војсковођама, а и са врховним командантом Црвене армије, генералис-мусом Стаљином. Иако је тај разлог сам по себи био довољно јак, Велебит не искључује ни могућност да је Тито „можда хтео да се склони од безобзирног и агресивног притиска британске владе и Шубашића којем је био изложен на Вису”, где се у лето 1944. налазило седиште Врховног штаба. За разлику од Черчила, Стаљин се „није ценкао, шкртарио у обећањима”, нити уцењивао краљем. Што се тиче помоћи у наоружању, „на свако тражење одговарао је супериорно да ће дати двоструко више од затраженог”.⁶²

Уз присуство Црвене армије на источним границама Југославије, оперативно потчињавање бугарске војске команди Трећег украјинског фронта, средином септембра 1944, и могућност њене употребе у Србији под совјетском командом представљало је за Тита додатан мотив да се са генералом Корњејевим у највећој тајности најпре упути на ризикантан пут до позадине Црвене армије, до Крајове у Румунији. У свом напредовању Црвена армија се зауставила на Дунаву; даљи покрети према Југославији и Мађарској као да су чекали на одређена политичка решења везана за настављање дејстава у сарадњи са НОВЈ, која је у то време представљала респектабилну снагу на југословенском ратишту, са 14 корпуса, 50 дивизија, великим бројем одреда и укупно око 400.000 бораца.⁶³ Политички резони Стаљина и совјетске владе за афирмацијом отечественофронтског режима у Бугарској определили су и употребу њене војске у предстојећим операцијама Црвене армије. Политичке и војне околности налагале су у том смислу и Титу да се с новом бугарском владом што хитније разјасне и прецизирају односи у складу са модалитетима преласка Црвене армије и њеног садејства са НОВЈ у завршним борбама за ослобођење источних делова Југославије.⁶⁴

Титов одлазак у Крајову, а затим у Москву, обављен је, тврди Ђилас, у највећој тајности у оној 18/19. септембра совјетским авионом: „Тајност Титовог одласка била је толико потпуна да то нису знали не само чланови Националног комитета, него ни високи партијски функционери на раду у ЦК и Врховном штабу... Три-четири дана смо изврдавали пред Британцима, а онда смо им ‘признали’ – да је Тито отишао на неку слободну територију у Југославији. Британци су се љутили.”⁶⁵ Ми

⁶² В. Велебит, *Сећања*, стр. 308.

⁶³ Боро Митровски, Нетачно приказивање у бугарској историографији улоге Бугарске и Југославије у другом светском рату, *Војноисторијски гласник*, 3/1968, стр. 104.

⁶⁴ О томе више: Слободан Нешовић, *Југославија-Бугарска, ратно време*, Београд, Сарајево, 1978, стр. 27-57.

⁶⁵ Дедијер пише да је због Титовог изненадног одласка у Москву Черчил „просто експлодирао”; није могао да прикрије гнев ни на састанку са Стаљином 10. октобра 1944. Дедијер се позива на енглеске записнике у којима се коментарише садржај дискусије између Стаљина и Черчила: „Маршал Стаљин је рекао да се њему Тито допада иако он сада признаје да се овај није лепо понео што је дошао у Москву, а да није о томе обавестио енглеску владу. Дискусија са Титом у Москви била је очито војног карактера. Тито је тражио помоћ у наоружању и могућност да створи једну базу у Румунији одакле би му се та помоћ слала. Маршал Стаљин је нагласио да није било политичких дискусија с Титом”. (В. Дедијер, *Нови прилози за биографију Ј. Б. Тита*, књ. 2, стр. 873).

смо пренебрегавали њихове протесте... Пре тога сам сугерисао Ранковићу да преко *Слободне Југославије* саопшtimo: Тито се спустио у западну Србију, у којој је и почео борбу, и народ га је одушевљено дочекао дознавши за његов долазак. Чуо сам ускоро потом, да је једна група британских официра у потрази за Титом насела нашој дезинформацији и спустила се у западну Србију...⁶⁶ Маклејн се 19. септембра 1944. позивао на обавештење маршала Тита да ће се „вероватно читав Врховни штаб преселити у Србију у року идућих 10 до 15 дана”.⁶⁷ Додуше, пре пребацивања шефа британске мисије са Виса у Србију,⁶⁸ Тито је поверио бригадиру Маклејну да ће координирати последњу операцију за Београд, скривајући на тај начин своје праве намере од Британаца, што му се учинило реалним, да је маршал полетео према Србији где се већ налазила Војна мисија САД са пуковником Елери Хантингтоном на челу.⁶⁹ Из Крајове је Тито, 10. октобра 1944, поручио Маклејну и Хантингтону да је његов одлазак са Виса био диктиран војним и државним потребама, да се пут због Немаца морао држати у тајности и да нема никаквих промена у односима са савезницима: „Ми смо независна држава и ја као председник Националног комитета и Врховни командант нисам никоме ван земље одговоран за своје поступке и рад који је у интересу наших народа. Шефови мисија могли су свршавати послове с мојим заменицима”.⁷⁰

Приликом московских разговора Тита и Стаљина крајем септембра и разговора у штабу Трећег украјинског фронта у Крајови, 5. октобра 1944, договорено је учешће јединица Црвене армије и њихово садејство са НОВЈ у борбама за ослобођење Србије. Без обзира на коинциденцију мотива и захтева врховног команданта НОВЈ за подршку совјетских снага његовим јединицама у Србији, са правцима наступања Црвене армије на југоистоку Европе, комбиновање оперативних планова команде Трећег украјинског фронта са војно-политичком стратегијом вођства народноослободилачког покрета имало је за циљ, у датом тренутку, неутрализацију „међународних спекулација” западних савезника и „амортизовање” њихових интереса на рачун Србије и њеног значаја за НОП Југославије. У основи Титовог обраћања Стаљину (почетком јула 1944) и московских разговора доминирало је неколико кључних чинилаца: потреба за координацијом заједничких дејстава (ангажовање Црвене армије на тлу Југославије) и договор о помоћи НОВЈ у тешком наоружању, што је произишало из уверења њеног врховног команданта да искључивим ослоном на сопствене снаге не може добити одлучујућу битку за Србију и да се у завршним операцијама за ослобођење Југославије ближи крај дотадашњем партизанском ратовању, а предстоје борбе фронталног карактера које су, осим људског фактора, безусловно захтевале снабдевеност

⁶⁶ М. Ђилас, *Револуционарни рат*, стр. 397.

⁶⁷ Војни архив, НОВЈ, 2221-4-38

⁶⁸ У септембру 1944. Маклејн је боравио на подручју централне Србије одакле је послао опширан извештај Форин офису о војној и политичкој ситуацији у Србији.

⁶⁹ Сагласност за долазак Самосталне војне мисије САД при Врховном штабу НОВЈ дао је Тито 1. августа 1944. у Казерти, на састанку са делегацијом америчке ОСС – Одељења за стратегијску службу на челу са бригадним генералом Вилијамом Донованом. Америчка мисија, на челу са пуковником Елери Хантингтоном добила је службено одобрење за рад од Врховног штаба 13, а већ 14. августа 1944. је припела на Вис.

⁷⁰ Војни архив Београд, НОВЈ/ВШ, 26-10-38/13.

тешким наоружањем. Без тешког наоружања, наглашавао је и М. Ђилас, „наша војска није могла заузети Београд и водити фронтални рат, а тиме и пресећи притиске и комбиновања око дељења и уређења Југославије”.⁷¹

У Москви је народноослободилачки покрет добио пуну политичку, војну и материјалну помоћ, што је у основи представљало чин посредног признања нове Југославије, без обзира на Стаљинове сугестије Титу да се краљ Петар привремено прихвати у земљи како се не би реметила совјетско-британска политика у Југославији и избегло заоштравање односа са Британцима.⁷² Из обзира према западним савезницима, Стаљин није формално признао НКОЈ као привремену владу, али је зато својим потезима јасно показао да НОВЈ признаје као једину регуларну војску у Југославији и пуноправног савезника Црвене армије на југоистоку Европе.⁷³ НОВЈ је од СССР-а добила тешко наоружање; обећано је комплетно наоружање 10 пешадијских и две ваздухопловне дивизије.⁷⁴ На Стаљиново инсистирање, Тито је био принуђен да учини уступак и прихвати учешће бугарске отечественофронтонске армије у ослобађању делова Србије и Македоније, која је, као и у случају совјетских трупа, према постигнутом договору у Москви, на територији Југославије морала поштовати њене законе, уз обавезу да је напусти чим Немци буду протерани из земље.⁷⁵ Споразумом о уласку совјетских снага у Југославију, па макар и привремено, западни савезници су били веома погођени. Александар Ранковић је 28. септембра са Виса радиограмом извештавао врховног команданта НОВЈ како су „савезнички кругови погођени споразумом о уласку Црвене армије у Југославију”: „Руси су”, јављао је Ранковић тим поводом, „генијално изиграли договор на Техеранској конференцији о неуплићању у наша питања”. Савезницима је било тешко да поставе сличан захтев НКОЈ-у, страхујући да не буду одбијени, а на другој страни то би значило и његово признање.⁷⁶

Америчка дипломатија у југословенском политичком расплету

Иако су од почетка рата САД пружале начелну подршку британској политици на Балкану, ипак, како се рат ближио крају, администрација у Вашингтону није била спремна да се без њеног знања и учешћа САД решава судбина Југославије и Бал-

⁷¹ М. Ђилас, *Революционарни рат*, стр. 396.

⁷² Наведено према: Б. Петрановић, *Србија*, стр. 626.

⁷³ Смишљеном дипломатском игром Стаљина и Тита, одлучено је да се совјетска команда обрати НКОЈ-у и Врховном штабу с молбом да дају пристанак за привремени улазак трупа Црвене армије на југословенску територију; совјетска команда се, такође, обавезала да ће поштовати делатност цивилне администрације НКОЈ-а. Иако је тај договор у суштини био тактички потез намењен западним савезницима, он је фактички означио признање НКОЈ-а као нове југословенске владе од стране Совјетског Савеза.

⁷⁴ Према постигнутом споразуму Тита и Стаљина, за време његовог боравка у Москви од 21. до 28. септембра 1944, НОВЈ је испоручено 96.515 пушака, 20.528 пиштоља, 68.423 лака и тешка митраљеза, 3.797 противтенковских пушака, 512 противавионских митраљеза типа ДШК, 3.364 минобацача разних калибара, 170 противавионских и 895 артиљеријских оруђа разних калибара, 1.329 радио-станица и други материјал. (Група аутора, *Београдска операција*, Београд, 1964, стр. 94).

⁷⁵ С. Нешовић, *Југославија-Бугарска, ратно време*, стр. 53.

⁷⁶ Војни архив, НОВЈ/ВШ, 2-1-4; Књига примљених депеша.

кана искључиво у директним преговорима Велике Британије и СССР-а. Идејни наслідници Вудроа Вилсона у Стејт департменту, са државним секретаром Корделом Халом на челу, поготово нису желели да пристану на формалну поделу Балкана на совјетску и британску интересну сферу, за коју је иницијативу покренула британска влада.⁷⁷ У таквој ситуацији, британска дипломатија је била принуђена да пронађе начин како би заштитила своје интересе на Балкану, а да се истовремено оправда пред америчком администрацијом како њен циљ наводно није трајна подела Балкана на интересне сфере, већ споразумни договор три савезничке силе који свакако не искључује ни појединачне иницијативе.⁷⁸ Британци су очигледно рачунали са евидентним неслагањима у политичким круговима свог прекоокеанског савезника када се радило о будућности Балкана: док је Черчилова иницијатива била прихватљива за америчког председника који се, не консултујући Стејт департмент, сагласио да се евентуални британско-совјетски споразум (о подели интересних сфера на Балкану) примењује током пробног периода од три месеца,⁷⁹ америчка администрација је преко совјетског амбасадора у Вашингтону, 15. јула 1944, изразила начелно неслагање, сматрајући да би тај споразум, без обзира на његову временску ограниченост, могао ипак да доведе до трајне поделе Балкана на интересне сфере. У Стејт департменту су инсистирали на систему колективне безбедности устављеном на Московској конференцији октобра 1943, који је искључивао сваку унилатералну акцију и стварање сфера утицаја.⁸⁰ На другој страни, ни Совјети нису били спремни на било какав споразум који не би имао пуну америчку подршку, а који би њиховој влади ограничио слободу политичке акције на Балкану.

⁷⁷ О томе више: Војислав Павловић, *Од монархије до републике*, Београд, 1998, стр. 352-425.

Непосредан повод за реакцију Стејт департамента, тврди Павловић, представљало је обраћање премијера Черчила председнику Рузвелту 31. маја 1944. године у коме се тражила начелна сагласност америчког савезника на евентуалан британско-совјетски споразум о подели интересних сфера на Балкану. Предлог британског премијера да се Балкан подели на интересне сфере постао је основа британске политике у другој половини 1944. године. Присталице те политике у Лондону посматрале су ситуацију на Балкану првенствено кроз призму британско-совјетских односа и сопственог доприноса, односно „кривице“ за развој ситуације који је према проценама експерата у Форин офису указивао да Совјетски Савез настоји да оствари доминантан утицај на том простору, да Тито постаје најутицајнија личност у Југославији, чак и у случају грађанског рата у Србији и да ће му, након уласка Црвене армије у Југославију, победа тиме бити осигурана. (Исто.) „Штавише“, истицало се у једном меморандуму Форин офиса од 7. маја 1944, „ако је неко крив за актуелну ситуацију у којој су комунистички покрети отпора најјачи у Југославији и Грчкој, то смо ми сами. Руси су само седели и гледали како ми завршавамо њихов посао. Само кад смо показали намеру да зауставимо развој тих покрета (тако што смо, на пример, наставили да признајемо владу краља Петра и Михаиловића, и недавно када смо заузели одлучнији став према ЕАМ-у и побуњеницима у грчкој војсци), они су јавно показали где су њихови интереси“. (ПРО, ФО 371/43646, Р 9092; Меморандум Форин офиса, *Soviet Policy in the Balkans*, Лондон, 7. мај 1944. године)

⁷⁸ У телеграму британском амбасадору у Вашингтону лорду Халифаксу британски премијер је 8. јуна 1944. поновио да би Совјети требали да координирају савезничку политику према Румунима и Бугарима, а Британци, према својим старим савезницима, Грцима и Југословенима, изражавајући притом наду да ће се Рузвелт сложити са његовом политиком према Југославији и Грчкој. (С. Hull, *The Memoires of Cordell Hull*, I, New York, 1948, str. 1453-1454. (Наведено према: В. Павловић, *Од монархије до републике*, стр. 356)

⁷⁹ Исто. (В. Павловић се позива на Рузвелтово писмо Черчилу од 12. јуна 1944. године)

⁸⁰ С. Hull, *The Memoires of Cordell Hull*, I, New York, 1948, str. 1453-1454. (Наведено према: В. Павловић, *Од монархије до републике*, стр. 359).

Не само што није прихватала поделу Балкана на интересне сфере, америчка администрација је била резервисана и према британском пројекту решавања југословенске кризе у којем је учавала промоцију Титовог (комунистичког) покрета у земљи. Реагујући на Черчиллов говор у парламенту од 24. маја 1944, у којем је британски премијер изјавио да је његов циљ да се све снаге у Југославији уједине под Титовим вођством, амерички изасланик на Медитерану, амбасадор Роберт Марфи, у исто време је предузео прве кораке који су имали за циљ дистанцирање америчке дипломатије од нове британске политике и споразума између Тита и хрватског бана Ивана Шубашића, као новоименованог председника југословенске владе у Лондону.

Међутим, упркос противљењу Стејт департамента, свакој помоћи југословенском комунистичком лидеру која би била коришћена у борби против Срба и сумњама у споразум између њега и Шубашића (од 16. јуна 1944. на Вису) који је, уз британску подршку, требало да осигура Титову победу у југословенском грађанском рату,⁸¹ америчка дипломатија практично није учинила ништа како би се супротставила том споразуму. Суштински и даље незаинтересована за догађаје у Југославији, њена администрација је једино истицала како њена политика према Југославији није подударна са британском: „Начелна забринутост за судбину Срба није била повод ни за једну практичну иницијативу у њихову корист. Стејт департамент је изразио резерве према целисходности споразума закљученог на Вису (16. јуна 1944.) и на томе се остало. Редовни извештаји са Медитерана, како је то амбасадор Марфи наглашавао, нису изазвали никакву реакцију Вашингтона”.⁸² Ни после споразума Черчила и Стаљина у Москви, 9. октобра 1944, о подели сфера утицаја на Балкану,

⁸¹ В. Павловић, *Од монархије до републике*, стр. 360-370.

На основу информација о исходу разговора на Вису (16. јуна 1944) америчка дипломатија је закључила да је договор постигнут на штету Срба. Тито је добио пуну слободу акције и на војном и на политичком плану, што је довело у питање сврсисходност споразума. Према британском тумачењу, Срби су били искључени из преговора због тобожње Михаиловићеве колаборације са непријатељем о којој, због збрканих и контрадикторних извештаја, ни они сами нису могли да заузму коначан став. На основу тога америчка дипломатија није била спремна да ускрати слање помоћи ЈВУО-у, нити да подржи насилан улазак Титових трупа у Србију. У Стејт департаменту нису разумели како се грађански рат у Југославији могао избећи отвореном и безусловном подршком само једној сукобљеној страни. (Исто, стр. 363-364)

⁸² Исто, стр. 371.

Амерички амбасадор на Медитерану Р. Марфи током разговора са Титом у Напуљу августа 1944. интересовао се за његов однос према Србима и за везе партизана са Совјетима. Тито је у неформалним разговорима настојао да убеди Марфија да једино партизани могу да уједине све покрете отпора у Југославији, наглашавајући да би САД требале да имају великог удела у обнови Југославије. (Исто, стр. 366; Павловић се позива на писмо Марфија Халу, упућено из Казерте 16. августа 1944.) Маклејн је у разговору са америчким дипломатом Карл Норденом на Вису августа 1944. изразио своје уверење да ће Тито однети победу у грађанском рату, јер су Срби потпуно паралисани (ту се мисли на припаднике четничких јединица у Србији – прим. МЗ), а Тито је, под одређеним условима, био спреман да их прими у партизанске редове. (Исто, стр. 368; Павловић се позива на писмо Марфија Халу, упућено из Казерте 30. августа 1944.) Овом приликом, Маклејн је предао Нордену меморандум о југословенско-совјетским односима, са молбом да га проследи Стејт департаменту. У закључку тог документа британски официр је изнео своје мишљење да нема разлога за бојазан да ће актуелна подршка Титу коју су диктирали војни разлози довести до большевизације Балкана: напротив, управо та политика била је у складу са совјетским захтевима за стварање стабилне и јаке Југославије, а истовремено је омогућавала да се успоставе добри односи са Титом, као основе добрих британско-совјетских односа на Балкану. (Исто, стр. 368-369; Маклејнов меморандум од 18. маја 1944).

САД нису биле заинтересоване за Балкан, препуштајући Британцима да руководе савезничком политиком у региону.⁸³ Интересовање за Балкан и Југославију амерички званичници показивали су само када је требало онемогућити било какву акцију која би подразумевала ангажовање њихових трупа.⁸⁴ Ситуација у Југославији ће, ипак, врло брзо показати да без војног присуства западних савезника на том простору сваки договор о сферама утицаја остаје само мртво слово на папиру: улазак Црвене армије у Југославију омогућио је Титу да, не обазирјући се на британски притисак, дефинитивно наметне сопствено решење политичке кризе у Југославији.

Долазак обавештајне мисије на челу са пуковником Робертом Мекдаулом у Михаиловићев штаб, августа 1944. године, у време када су отпочеле завршне операције за ослобођење Србије, најавио је америчко интензивније ангажовање у Југославији, али је подстакао и размирице међу западним савезницима, у том случају по питању подршке Дражи Михаиловићу и његовом покрету у земљи. Који су били задаци Мекдаулове мисије (познате под кодним називом „Ренџер“), да ли прикупљање обавештајних података о непријатељу у Југославији (утицај који се пре свега желео оставити пред Британцима), о јединицама „националиста“, евентуалној колаборацији четника са окупатором, сукобима између четника и партизана, као и успостављање везе са антиосовинским снагама у Мађарској, Румунији и Бугарској,⁸⁵ или, пак, помоћ Михаиловићевом покрету, како би се направила противтежа британској подршци Титу и утицало на промену политичког курса савезника?⁸⁶ Можда је то било сондирање терена за предају немачких јединица у Југославији? Директива ОСС од 15. августа 1944, са којом је Мекдауел дошао у Србију, налагала му је да саопшти генералу Михаиловићу да његова мисија није политичког карактера и да она не представља вла-

⁸³ Черчил је 29. септембра обавестио америчког председника да намерава да отпутује у Москву на разговоре са Стаљином. Као повод за разговоре са совјетским лидером, британски премијер навео је ситуацију у Грчкој и Југославији. Како се Рузвелт налазио у јеку предизборне кампање, у Вашингтону се није ни размишљало о његовом путу у Москву. По завршетку конференције, Черчил је обавестио америчког председника о постигнутом споразуму о Балкану: „Постигнуто решење за Балкан је, уверен сам, једино могуће. Имајући у виду нашу недавну успешну војну акцију, бићемо у стању да спасемо Грчку, а ја уопште не сумњам да ће споразум да следимо заједничку политику једнаких утицаја у Југославији бити најбоље решење када се узме у обзир Титово понашање и промене у локалној ситуацији настале доласком Руса и бугарских трупа под руском командом да појачају Титово источно крило“. Председник Рузвелт је поздравио спремност британске и совјетске владе да споразумно решавају спорна питања на Балкану, поручујући из Вашингтона да га једино интересује да Балкан не постане повод за нови међународни сукоб. (Исто, стр. 376-377).

⁸⁴ Исто, стр. 377.

Док су се САД држале по страни незаинтересоване за Балкан, Рузвелт је, додуше, показивао недовољно јасан интерес за српско питање. Под утицајем одређених католичких кругова и заговорника идеје Ота Хабзбуршког о обнови неке врсте Хабзбуршке монархије, америчком председнику није била страна идеја о подунавској федерацији, у ком случају би Србија требало да буде самостална држава. Из те недовољно искристалисане идеје, краљ Петар је извлачио закључак да је Рузвелт просрпски гледао на југословенску ситуацију, замишљајући неку форму реконструисане Србије. Како су САД испољавале извесне резерве према Југославији, поједини историчари сматрају оправдано сумњу да је америчка мисија на челу са Мекдаулом у августу 1944. дошла у Михаиловићев штаб са Рузвелтовим знањем. (В. Глишић, Савезници и ослобођење Србије, *Историја 20. века*, 2/1994, стр. 114).

⁸⁵ В. Павловић, *Од монархије до републике*, стр. 227-228.

⁸⁶ Прве Мекдаулове речи упућене четницима по доласку у Прањане 26. августа 1944, наводно, биле су: „Дошао сам да вам помогнем!“ Остала је записана и његова изјава: „Ви сте у војничкој кризи, али ваша ствар политички стоји врло добро. Тражи се од вас да издржите...“ (Војни архив Београд, ЧА, 156-3-1).

ду САД, осим у сврху прикупљања стратешких војних и политичких информација за коришћење против заједничког непријатеља: „Ви ћете сасвим разјаснити Михаиловићу да нисте овлашћени за било какве политичке изјаве у име САД”.⁸⁷ За Титовог биографа Владимира Дедијера у овом случају није било дилеме. Дедијер тврди да су САД већ после Техеранске конференције ревидирале своју политику према Југославији. С обзиром на њен стратегијски значај, из Вашингтона, крајем 1943. године, започиње агресивнија политика према Југославији коју је, како описује Дедијер, карактерисало одбијање сваког дипломатског контакта с Титом, а на другој страни слање нове америчке мисије у Михаиловићев штаб.⁸⁸

Мекдауелова мисија (Мисија „Ренџер”) и њени задаци

Пуковник Роберт Мекдауел припадао је Сервису генерала Вилијема Донована – ОСС (Управи за стратешке задатке, Office of Strategic Services, после Другог светског рата познате под називом ЦИА), а његова мисија⁸⁹ временски се поклапа са почетком војно-политичког расплета у Југославији 1944. (преношењем тежишта дејстава у источне делове земље, отпочињањем борби за Србију и приближавањем Црвене армије источним границама Југославије). Слањем те мисије САД су, пре свега, желеле да ставе до знања осталим савезницима да нису незаинтересоване за простор на који су СССР и Велика Британија гледали као на свој монопол, нарочито после московског договора о подели сфера на Балкану октобра 1944, а на другој страни да наметну америчко присуство у Србији, у којој су сви очекивали расплет југословенског питања.

Иако су у Михаиловићевом штабу брзо схватили да је Мекдауел само оперативац ОСС-а, ипак је његов долазак представљен као знак америчке подршке четницима. У време када су остали без британске помоћи и подршке, разумљиво је да су

⁸⁷ Washington History Office, OP-23, M.D.T.O, Yugoslavia, Independent American Military Mission to Marshal Tito, 1944-1945, Order by Lt. Comdr. Edward J. Green, Aug. 15, 1944, File 176, Box 35, Entry 99, RG 226, NA. "You will inform General Mihailovich that your present mission is not of a political character and does not represent the Government of the United States except for the purposes of collecting and reporting strategic military and political information for use in the collective effort against the common enemy. You will make it entirely clear to General Mihailovich that you are not authorized to make any political commitment in the name of the United States."

⁸⁸ „На пример, Черчил води веома богату размену писама с Титом, а Рузвелт уопште неће да одговори ни да је примио Титове поруке. Черчил доноси историјску одлуку да се прекине свака веза са Дражом Михаиловићем због његове сарадње са окупатором, а влада САД доноси одлуку да се шаљу нове америчке мисије код Драже Михаиловића...” (В. Дедијер, *Нови прилози*, књ. 2, стр. 863).

Потпуковник Алберт Сајц налазио се на челу прве америчке мисије код генерала Михаиловића од септембра 1943. до марта 1944. године. Капетан Џорџ Мусулин био је код Михаиловића од октобра 1943. до маја 1944, да би се 2. августа поново нашао у Југославији на челу Ваздухопловне мисије за спасавање. Капетан Валтер Р. Менсфилд боравио је у Михаиловићевом штабу у својству помоћника пуковника Сајца. Мусулина је код Михаиловића наследио капетан Ник Лалић, у функцији шефа Ваздухопловне мисије за спасавање, остајући код Михаиловића скоро пет месеци. (Б. Петрановић, Србија, стр. 611).

⁸⁹ Роберт Мекдауел био је универзитетски професор антропологије и историчар, али је познатији по обавештајном раду и као вођа америчке обавештајне мисије код Драже Михаиловића. За потребе мисије, професор Мекдауел је привремено именован у чин пуковника; његова мисија је у свом саставу имала још четворицу чланова: капетана Џона Милодраговича, поручника Елсвортра Крамера, старијег водника (касније поручника) Мајкла Рајачића и једног радиотелеграфисту.

присуство америчке мисије у својим редовима четници настојали да претворе у драгоцену политички и пропагандни капитал који ће им донети одговарајуће користи. Већ у првој поруци коју је Михаиловић проследио четничким командама на терену о доласку америчке мисије, назире се оптимизам и очекивање да се нешто може променити: „Шеф америчке војне мисије, пуковник Мекдауел, има широка политичка овлашћења. Са њим сам израдио детаљан савезнички, политички и војнички план. Сада је потребно да сваки старешина врши само оно што му ја наредим. Свака иницијатива мимо мојих наређења, може све да нам поквари”.⁹⁰ У једној другој поруци генерал Михаиловић је нагласио како је „стекао уверење да смо на добром путу. Пуковник ми је потврдио да су Американци и Енглези амтикомунистички расположени. Ми можемо оптимистички гледати на развој догађаја”.⁹¹ Крајем августа 1944. Живко Топаловић је из Италије саветовао Михаиловића да искористи Мекдауелов долазак, јер се само „преко Американаца може постићи промена политичког курса савезника. Они нарочито треба да се увере да Тито и Шубашић хоће одлуку оружјем у нашем простору и да ми морамо да се бранимо”.⁹²

Да ли је пуковник Мекдауел желео да подстакне Михаиловића да настави борбу против партизана, обећавајући му, притом, америчку помоћ? Мекдауелов извештај од 22. новембра 1944, након што је напустио Југославију, као и његова изјава пред истражном комисијом Комитета за непристрасно суђење Дражи Михаиловићу у Њу-јорку, дата 1946. године, не говоре ништа о томе шта је он изјављивао Михаиловићу или говорио на разним политичким скуповима док је боравио у Србији. Али, зато је Михаиловић на суђењу 1946. године посведочио како му се Мекдауел, при њиховом првом сусрету, наводно обратио речима: „Садашњост вам је тешка, будућност је ваша”. Још му је поручио: „Немачка је изгубила рат, ваша борба са Немцима нас не интересује; ваше је да се одржите у народу – ја сам дошао да вам помогнем”. Рекао му је такође да ће Англоамериканци у Југославију ући из два правца, једним из Грчке, а другим из Словеније: „Кад се Руси појаве на граници и осмотре наш долазак, Црвена армија неће улазити у Југославију”.⁹³ На јавним зборовима Мекдауел је говорио да америчка омладина не гине за то „да у Европи завлада комунизам” и да Америка помаже само Михаиловића и четнички покрет у Југославији.⁹⁴ Тврдио је, наводно, да Америка и Велика Британија воде тренутну политику попуштања према Москви, па морају тактизирати у односу према Титу, али да у крајњем исходу две велике капиталистичке силе неће дозволити да се одржи совјетски утицај у Југославији. Мекдауел је, како се тврди у једном телеграму Фицроја Маклејна упућеном 10. октобра 1944. из Барија Форин офису, ишао толико далеко да је Михаиловићу обећавао савезничку подршку против партизана,⁹⁵ што се директно косило са директивом ОСС коју је добио уочи свог доласка у Југославију.⁹⁶

⁹⁰ Војни архив Београд, ЧА, 129-3-33.

⁹¹ Исто, 90-5-14.

⁹² Исто, 20-1-16.

⁹³ Наведено према: Јозо Томашевић, *Четници у Другом светском рату*, Загреб, 1979, стр. 368-369.

⁹⁴ Миодраг Зечевић, *Документа са суђења Дражи Михаиловићу*, Саслушање оптужених, Београд, 2001.

⁹⁵ Д. Бибер, *Тито-Черчил, строго тајно*, стр. 340.

⁹⁶ Видети текст уз напомену 87.

Свакако да изјаве које се приписују пуковнику Мекдауелу нису представљале службену политику САД. Изјава о искрцавању америчких трупа у Југославији, које је за четнике било витално питање, није се темељила на упутствима које је Мекдауел добио пре одласка у мисију,⁹⁷ ни на новим инструкцијама претпостављених које је добијао током боравка код Михаиловића. Такве инструкције објективно нису могле да буду дате, јер одлука да англоамеричке снаге, а још мање само америчке, изврше инвазију Југославије никада није била донета, нити је та акција, у светлу утврђене политике САД, била изводљива. Сједињене Државе су током целог рата сматрале да је Балкан изван њихових директних политичких и војних интереса, због чега су се противиле свакој, било британској, било америчкој операцији у Југославији која би превазилазила оквире пружања помоћи герилцима, подршке из ваздушног простора и повремених акције командоса. За такву суздржаност постојали су различити војни разлози. Из угла америчке глобалне стратегије, војне операције на Балкану превише би развукле линије комуникација и тиме би знатно повећале проблем око снабдевања трупа на том подручју. Осим тога, ширење операција на Балкану претило је да одложи главни напад на Хитлерову европску тврђаву у операцији „Оверлорд“ и искомпликује односе са Русима. Мора бити да је Мекдауел говорио на своју руку, очито на схватајући како ће се тумачити његове изјаве или је, можда, помало несмотрено покушавао четницима да подигне морал. Није искључено да је те изјаве „измислила“ четничка Врховна команда и приписала их Мекдауелу, са циљем да подигне морал у својој војсци, мада је у овом случају теже поверовати таквој верзији.⁹⁸

Један од аспеката Мекдауелове мисије који је понајмање истражен у историографији јесу његови разговори са немачким официром Рудолфом Штеркером око евентуалне (безусловне) предаје немачких снага у Југославији: да ли су и у којој мери они представљали део савезничке стратегије о окончању ратних дејстава на Балкану, или су били израз тренутних околности у којима су се нашле немачке јединице у повлачењу и обостраних иницијатива које на крају нису уродиле плодом. У једној белешци Владимира Бакарића, из септембра 1944, у којој су описани његови разговори са „утицајним“ Американцима у Барију, налазимо изјаву амбасадора Нордена, према којој је Мекдауелова мисија била упућена ради Немаца и да, наводно, није представљала резултат промене америчког става према партизанском покрету.⁹⁹ Извесно је, пак, да се Мекдауел два пута, почетком и средином септембра, негде у околини Ваљева и Шапца, сусрео са немачким официром Рудолфом

⁹⁷ Јозо Томашевић, *Четници у Другом светском рату*, Загреб, 1979, стр. 366-368.

⁹⁸ Исто, стр. 369.

Фабриковање вести о Мекдауелу није било страно четничким командама. Примера ради, штаб за источну Босну обавестио је 26. новембра 1944. да се пуковник Мекдауел претходног дана вратио из Вашингтона у четничку Врховну команду (Национални архив у Вашингтону, Немачка архива, Микрофилм бр. Т-311, ролна 189, сн. 1253). Та тврдња је изнета очигледно у очајању. Један претходни случај сличног измишљања вести у циљу подизања морала четничких снага представља и циркуларно писмо Врховне команде свим нижим командама од 10. октобра 1944, у коме се оне обавештавају да се у иностранству (Италији) ствара југословенска војска од око 100.000 људи у којој ће бити и много југословенских официра и војника из Швајцарске (бивших југословенских ратних заробљеника у Италији који су након италијанског слома успели прећи у Швајцарску). (Исто, сн. 999).

⁹⁹ Наведено према: Бранко Петрановић, Политика компромиса и Србија 1944. године, *Војноисторијски гласник* 2/1988, стр. 47.

Штеркером који је заступао немачког специјалног посланика на Балкану Хермана Нојбахера. Циљ састанка био је да се испита могућност предаје немачких снага на Балкану.¹⁰⁰ Мекдауел је желео да разговара и са немачким послаником Херманом Нојбахером, коме Берлин није дозволио директно сучељавање са савезничким официром, па је као посредник одабран генералштабни пуковник Штеркер. Приликом састанка са немачким официром, Мекдауел се позивао на овлашћења по којима је могао да води разговоре о целом Балкану и изјављивао да би специјалну немачку делегацију могао пребацити авионом на разговоре са савезницима, у Италију. Према Нојбахеру, коме је сам Рибентроп забранио даље вођење тих разговора,¹⁰¹ Мекдауелова мисија имала је политички карактер и задатак да: спречи соvjетску експанзију Балкана, опонира Титу и помогне Михаиловићу да напусти идеју о борби на два фронта, сматрајући да је паметније груписати све снаге у борби против Тита, него расипати енергију против Немаца који ће ионако напустити Балкан.¹⁰² У Михаиловићевим депешама командантима корпуса и вишим старешинама

¹⁰⁰ Б. Петрановић, *Србија*, стр. 611.

Тито је са Виса 18. септембра 1944. Главном штабу Србије пренео обавештење америчког ратног извештача у Србији Стојана Прибићевића да је Мекдауел ступио у везу са Немцима који су, притом, захтевали да им Енглези и Американци не ометају извлачење, „у ком случају би се они обавезали да трупе одавде не упућују према западним силама. Мекдауел је овај предлог пренео Барију оцењујући га као прихватљив” (Војни архив Београд, НОВЈ, 26-10-17/13; Књига депеша Врховног штаба). Према Мекдауеловим извештајима Барију, Немци су пристали на преговоре о безусловној капитулацији тек када је одбијена њихова прва понуда, коју су изнели почетком септембра у селу Драгиње код Ваљева. Био је то предлог да Американци и Британци дозволе свим немачким трупама да се несметано повуку на север, до линије Дунав – Сава, како би оне ту зауставиле продор Црвене армије на запад (Миодраг Пешић, *Дража Михаиловић у извештајима британских и америчких обавештајца 1941-1944*, Крагујевац, 2003, стр. 275).

Нојбахер, међутим, пише да му је још крајем 1942. у Атини један британски потпуковник, на тајном састанку са неким његовим повереником, поручио: „Овај рат треба окончати тако што ће се војне снаге Англоамериканаца ујединити са Немцима и створити заједнички фронт против бољшевика. Тај потпуковник је радио на своју руку и ускоро је смењен, али, наставља Нојбахер, „када је отпочела евакуација наших снага из Грчке, Енглези су тражили контакт са немачком страном”. Наводно, били су забринути да по њиховом повлачењу власт не преузму комунисти. „Овде лежи разлог томе што Енглези нису пуном снагом ометали кретање немачких трупа са грчких острва и из Грчке уопште”, пише Нојбахер (Херман Нојбахер, *Специјални задатак Балкан*, Београд, 2004, стр. 194-195).

¹⁰¹ У својим мемоарима, Херман Нојбахер тврди како је сам Хитлер забранио даље преговоре са Мекдауелом. Та тврдња поткрепљена је мемоарима амбасадора др Рана, који се затекао у Вучјој јами управо када је стигла порука од Нојбахера. Како је Ран записао, Хитлер је одговорио Нојбахеру: „Ми треба да уништимо све лађе и мостове који нас воде до преговора. Оно што је у овом тренутку битно, није дипломатија, него војна сила”. Међутим, Хитлеру није ни речено да се Мекдауелу нудила предаја свих немачких снага на Балкану (Исто).

¹⁰² Наведено према: Б. Петрановић, *Србија*, стр. 612-613.

О преговорима које је Мекдауел водио са Штеркером септембра 1944. има више верзија. Извесно је да је пуковнику Мекдауелу, још док се налазио у Барију, 15. августа команда ОСС-а наредила да по доласку у Дражин штаб успостави везу са Нојбахером. Тако су четници, преко Аћимовића, омогућили састанак Мекдауела и Штеркера првих дана септембра у селу Драгиње код Ваљева. Американац је о овоме обавестио своју централу у Барију 4. септембра, да би сутрадан добио упутства о спровођењу безусловне капитулације Немаца на Балкану. Следећи састанак Мекдауела и Штеркера одржан је 16. септембра у мачванском селу Бадовинци, после чега је Мекдауел послао радиограм команди у Барију како Штеркер инсистира да немачке снаге које се предају потом не буду испоручене Совјетима. Одговор по том питању није добио, или тај документ није био доступан. Познато је само да је у свом првом радиограму Доновану по повратку у Италију, 2. новембра 1944. Мекдауел писао да се о предаји Немаца дого-

од 6. и 28. септембра 1944. налазимо, заправо, потврду Нојбахерових претпоставки. Позивајући се на „широка политичка овлашћења” пуковника Мекдаула и „деталган савезнички и војнички план” који је са њим израдио,¹⁰³ Михаиловић је тражио

варао са генералом Мекарнијем, начелником Команде савезничких средоземних снага. Према Мекдауеловим речима, требало се „да се осигура немачка предаја у Југославији (формално) једној англоамеричкој војној мисији, а што сам ја својевремено предложио”. Тврди се, притом, да се Михаиловић није састајао са Штеркером и да није присуствовао његовим састанцима са Мекдауелом (М. Пешић, *Дража Михаиловић у извештајима британских и америчких обавештајца 1941-1944*, стр. 274-275, 93).

Према верзији коју је Мекдауел саопштио Живану Кнежевићу децембра 1944. у Вашингтону, Штеркер је долазио на састанке не само као изасланик Хермана Нојбахера, већ и команданта Југоистока, фелдмаршала фон Вајкса. Немци су тражили „само 300 америчких падобранаца” да симболично приме предају, док би остали део посла припао четницима. То се поклапа са Мекдауеловим радиограмом Доновану 2. новембра. Разлика је само у томе, да ли би се Немци предали једној англоамеричкој војној мисији, или одреду од 300 америчких падобранаца. У сваком случају, савезничко присуство било би само формално, док би немачко наоружање припало четницима. Мекдауел је пренео Кнежевићу да су Вајкс и Нојбахер нудили предају „свих немачких снага у Грчкој, Албанији и Југославији”. Амерички пуковници је радиовезом одмах обавестио своје претпостављене, они су се консултовали са Британцима, а Британци су наводно, следећи своју политику подршке комунистима, послали негативан одговор (Радоје и Живан Кнежевић, *Слобода или смрт*, Сијетл, 1981, стр. 399-400).

У писменој изјави пред комитетом за праведно суђење Дражи Михаиловићу у Њујорку 1946. године, Мекдауел је писао и о преговорима са Немцима: „Немачки званични представници дошли су у додир самном у циљу преговора за предају немачких снага. Као што је данас свима добро познато, Немци су последњих месеци свога отпора често тражили додире који нису имали никаквог значаја зато што нацисти нису хтели да увиде да су савезнички захтеви за безусловну предају сасвим озбиљни. Мени је било наређено да сваку такву немачку понуду саслушам и пренесем даље” (Дејвид Мартин, *Родољуб или издајник: случај ђенерала Михаиловића. Записници и извештај Истражне комисије Комитета за праведно суђење Дражи Михаиловићу*, Београд, 1990, стр. 472). Међутим, већ при одговору на следеће питање, оцену да „преговори нису имали никаквог значаја”, Мекдауел мења из основа, пишући како су они били „од велике важности”: „Нојбахер је наваљивао да се састане самном како би смо наставили преговоре отпочете са Штеркером. Ја сам био врло рад да се са њим састанем, јер је то било од велике важности осигурати предају немачких снага. То је онемогућио велики притисак комуниста, који су на сваки начин желели да ухвате ђенерала и мене” (Исто, стр. 473). Према Мекдауеловој изјави Живану Кнежевићу, немачка понуда одбијена је наводно из обзира према интересима Совјетског Савеза. Међутим, „предају на једном војшту могли су Савезници да сматрају као тактичку предају, као што је то случај са предајом Немаца у Италији, без потребе да се о томе извештава и Совјетски Савез”, објашњавао је су браћа Кнежевићи (Р. и Ж. Кнежевић, *Слобода или смрт*, стр. 374).

¹⁰³ План који су Михаиловић и Мекдауел направили састојао се у понуди владама Велике Британије и САД (понула је формално уручена и СССР-у), послатој 3. септембра 1944, да Југословенска војска „нападне Немце на широкој основи, идући до прокламације општег устанка”. За узврат, Михаиловић је тражио испуњење неколико услова: да Југословенска војска не буде нападана од стране партизана или јединица у служби западних савезника (Бугари, Румуни, Мађари, Албанци); да буде призната и помогнута морално, политички и материјално, као и да има своје представнике у југословенској влади; да се допусти повратак ослобођеним ратним заробљеницима и другим југословенским војницима ван Југославије и, најзад, да се допусти повратак краљу Петру, тако што не би отишао ни код комуниста, ни четника, већ на неко „неутрално место” (Р. и Ж. Кнежевић, *Слобода или смрт*, стр. 374-376; Коста Аћин, *Жртвована Србија 1944*, Вашингтон, 1991, стр. 3114).

Генерал Михаиловић је три пута (21. октобра, 8. и 13. новембра) писао савезничком команданту за Средоземље, британском генералу Вилсону: „Ја сам вољан да ставим под Вашу команду 50.000 наоружаних и увежбаних људи ради борбе против заједничког непријатеља, било на Балкану, било на коме другом бојишту према вашем нахођењу”. Потом је, конкретно, понудио напад на Немце који се повлаче „крз новопазарски Санџак ка Босни и ка фронту у Италији”. За акцију је тражио слање муниције, подсећајући генерала Вилсона да „ни једна партизанска пушка није опалена на непријатеља у повлачењу” према северозападу. Ако се и овај предлог одбије, Михаиловић је питао да ли се генерал Вилсон „ма у

од својих старешина да беспоговорно слушају његова наређења, јер „свака лична иницијатива може све да нам поквари”: „Зато наређујем да се никаква акција без мог наређења, осим против комуниста, не сме предузимати. Старешинама, који раде против овог наређења и својим поступцима онемогућавају извршење војничког плана који сам утврдио са пуковником Мекдауелом, одговараће за велеиздају”. Амерички пуковник је уверавао Михаиловића да Црвена армија неће ући у Југославију, а када се то догодило тврдио је да ће то бити почетак војне конфронтације Запада и Совјета и да треба издржати до тог момента: прикупити војне снаге на одређеној територији, одморити их и реорганизовати и припремити за одлучујући сукоб. Претпоставља се да је то утицало на Михаиловићеву одлуку у септембру 1944. о повлачењу у источну Босну. Мекдауел је саветовао Михаиловића да трупе које су остале у Србији понуде Црвеној армији борбену сарадњу, а ако она буде одбијена, да се и те трупе повуку у Босни: „Он сматра”, јављао је Михаиловић 28. септембра својим командантима, „да је садашње руско наступање чисто војничке природе у циљу дубљег обухвата за дејство ка северу”.¹⁰⁴

Упркос чињеници да је Мекдаулел као обавештајни официр прекорачио своја овлашћења обећавајући Михаиловићу подршку САД четницима,¹⁰⁵ извори указују да је он код генерала, као и код његовог представника у Италији Живка Топаловића, пробудио извесну наду да се преко Американаца може постићи промена политичког курса савезника. Топаловић је 4. септембра 1944. писао Михаиловићу како савезници „треба да се увере да Тито и Шубашић намећу одлуку оружјем у српском простору и да Срби треба да се бране. Американци чине напоре да нам помогну и не даду наметање режима Балкану. Али они то могу чинити само саветима, јер је Балкан енглеско војиште”.¹⁰⁶ Михаиловић се 18. септембра обратио једним писмом шефу америчке мисије са захтевом да пренесе „молбу српског народа” влади САД и њеном председнику: да предузму све мере како би се „спречио и прекинуо даљи грађански рат у Југославији”; да америчка армија образује команду за Југославију, „а ми пристајемо да се са свим нашим снагама укључимо под ту команду”; да се прекине са слањем оружја и муниције комунистима, као и са „пропагандом која им је неправично наклоњена”. „Ми пристајемо”, обећавао је притом Михаиловић, „када новообразована команда америчке војске у Југославији уведе ред, да се изврши плебисцит између националних и комунистичких снага у целој земљи, па затим да се оствари поредак онакав какав народ буде желео. Српски народ се нада да ће велика Америчка нација схватити потребу брзе интервенције да се прекине грађански рат у Југославији и народ сачува нових жртава. Стога се и обраћамо преко Вас влади Сједињених Америчких Држава у нади да неће Српски народ бити остављен и принуђен да тражи други излаз из ове ситуације”.¹⁰⁷ У тренутку када су се његове

ком облику интересује за судбину југословенске националне војске, која је прва отпочела рат за ослобођење на Балкану...” (Зборник НОР-а, 14-4, стр. 400-407).

¹⁰⁴ Војни архив Београд, ЧА, 301-1-5; Извод из књиге Михаиловићевих депеша од 4. јула до 7. новембра 1944.

¹⁰⁵ Б. Петрановић, *Србија*, стр. 612-613.

¹⁰⁶ Војни архив Београд, ЧА, 14-2-28.

¹⁰⁷ Војни архив Београд, ЧА, 20-6-18 (ВК-П-858).

снаге у Србији налазиле пред потпуним сломом (после два одлучујућа пораза на Копанонику и северозападној Србији), напуштен од свих, Михаиловић је чинио последњи покушај да скрене пажњу Американаца са захтевима који су, при постојећем односу снага, позицијама и интересима савезника, били нереални и неостварљиви. Позивајући се на „посредне и фрагментарне податке” из америчких извора, Б. Петрановић наслуђује „да се Мекдауел нашао у Србији да би био непосредни сведок како она пада под власт комуниста. Срби су у западном јавном мњењу важили за људе индивидуалних склоности и расположења, који нису били спремни да прихвате колективистичку психологију и начин живота који намеће комунизам”.¹⁰⁸

Мекдауелов долазак могао је изазвати одређене илузије код Михаиловића, али није могао изменити критичан положај у којем су се нашли он и његова војска септембра 1944. године. Због присуства америчке мисије у Михаиловићевом штабу, Тито је 5. и 14. септембра преко британске и америчке мисије при Врховном штабу упутио протестне ноте савезничким владама са захтевом за њено повлачење и обустављање сваке помоћи Михаиловићу.¹⁰⁹ Окривљујући Американце за дотурање ратног материјала четницима, који они употребљавају у борби против партизана у Србији, Тито их је средином септембра оптужио за „мешање у наше унутрашње ствари” које „може да утиче на развијање грађанског рата”.¹¹⁰ Преко Штаба Америчке војне мисије и њеног шефа, пуковника Е. Хантингтона, 17. септембра из Барија је стигао званичан одговор Бироа Управе за стратешку службу (којој је припадала Мекдауелова мисија) у којем се децидирано тврдило да: Мекдауелова „екипа” није имала никакво политичко обележје; да она није ни војнички ни политички помагала Михаиловића и да је „ова јединица организована и послата само ради легитимног циља да дође до стратешких обавештења и помаже у раду Службу спасавања ваздухопловних снага”.¹¹¹ Титовој иницијативи придружио се и сам британски премијер, када је лично затражио од Рузвелта да се Мекдауелова мисија повуче из Србије. Наиме, када је почетком септембра сазнао да Мекдауел борави код четника, оштро је приговорио америчком председнику Рузвелту, подсетивши га на обећање да неће слати мисију. Рузвелт је признао грешку и наредио генералу Donovanу да опозове мисију.¹¹² Черчил је том приликом пребацио Сједињеним Државама што отварају сцену за грађански рат у Југославији помагањем Михаиловића, насупрот подршци коју они указују Титу. Поновио је и свој став да се једино решење југословенског питања налази у споразуму између Тита и „бана” (Шубашића – прим. М. З.), а не у давању заштите Михаиловићу.¹¹³

¹⁰⁸ Б. Петрановић, С. Даутовић, *Југословенска револуција и СССР*, стр. 268.

¹⁰⁹ Војни архив Београд, НОВЈ, 2221-1-12; 2222-1-18; Писма маршала Тита британској мисији од 5. септембра и америчкој мисији од 14. септембра 1944.

¹¹⁰ Војни архив Београд, НОВЈ, 2222-1-18.

¹¹¹ Војни архив Београд, НОВЈ, 2222-1-23.

¹¹² Ф.О. 371/44262, Р13335/8/92; W. R. Roberts, *Tito, Mihailović and The Allies 1941-1945*, New Jersey, 1973, стр. 256-257.

¹¹³ *Записници НКОЈ-а и Привремене владе ДФЈ 1943-1945*, приредили Б. Петрановић и Љ. Марковић, Београд, 1991, стр. 167.

Мекдауел је већ 18. септембра из Барија примио јасна упутства да се врати, да не предузима даље преговоре, нити било које друге активности, али да и даље, чекајући евакуацију, доставља обавештења својој команди. Сугерисано му је, такође, да се придружи најближој партизанској јединици, али је он ту сугестију, као „веома опасну и немогућу”, одбио. На крају, пуковник Мекдауел је евакуисан 1. новембра 1944, месец и по дана након Рузвелтове одлуке да опозове мисију, у време када се Србија нашла пред расплетом који ће дефинитивно осигурати победу партизанима и трагично окончати судбину четника. Напуштајући Србију, амерички пуковник је, на основу инструкција које је добио од ОСС-а из Барија, понудио Михаиловићу да га изведе из земље, али је генерал одбио ту понуду, опредељујући се радије да остане и умре у својој земљи, него да живи животом изгнаника.¹¹⁴ О раду своје мисије (*Ренџер*) Р. Мекдауел је 22. новембра 1944. поднео извештај генералу Доновану. У њему је изнео своје утиске о боравку у Југославији и савезницима предложио конкретне мере да би се избегао дуготрајан грађански рат, који ће, како је очекивао, уследити уколико се власт у тој земљи повери Титу. Мекдауел је предложио савезничку интервенцију у Југославији, евентуално и војну, како би се успоставила процедура за избор уставотворне скупштине која ће одредити будућу политичку организацију Југославије: „...Ужасан и крвав грађански рат може да потраје најмање две године уколико Савезници не окупирају Југославију. Имам конкретне доказе о сталним пропустима партизанских јединица да озбиљно нападну Немце који су у повлачењу, као и о партизанским покољима четничких цивила (укључујући и жене) у подручјима која су заузели. Сви смо ми лично посматрали партизанске нападе на националистичке снаге онда када су оне биле заокупљене борбама против Немаца.”¹¹⁵ Препоручио је образовање привремене владе коју би, на територијалној основи, сачињавали представници комуниста, националиста и оних Југословена које одреде савезници. Влада би имала задатак да у земљи организује слободне изборе за Уставотворну скупштину и прихвати предају четничких и партизанских снага, од којих би формирала јединствену југословенску војску која ће се борити против Немаца под савезничком командом.¹¹⁶

Из Барија је Мекдауел хитно враћен у Вашингтон, под забраном да било шта говори. Због свог бескомпромисног става да је генерал Михаиловић једини делотворни носилац отпора Хитлеру, нацизму и његовим сарадницима у Југославији, Мекдауел је у зиму 1944. удаљен са места шефа Одељења за Југоисточну Европу. Остао је у војсци све до пензионисања 1959., а касније је написао књигу „Стрељање историје” (са поднасловом – „Кључна улога Срба у Другом светском рату”) у којој је подробно описао своја искуства током боравка у Југославији и изнео сопствене процене југословенске ратне зближе на основу обимне и аутентичне документације коју је прикупио, али и на основу многих разговора које је обавио са савезничким и немачким званичницима током и по завршетку рата. Међутим, када је 1970. свој рукопис припремио за објављивање, његово штампање је под неразјашњеним околностима забрањено. Југословенске власти су, наводно, 1970. године „захтевале” да

¹¹⁴ W. R. Roberts, *Tito, Mihailović and The Allies 1941-1945*, стр. 279.

¹¹⁵ М. Пешић, *Дража Михаиловић у извештајима британских и америчких обавештајца 1941-1944*, стр. 93.

¹¹⁶ Јозо Томашевић, *Четници у Другом светском рату*, стр. 371.

се професор Мекдауел осуди на смрт, а да се његов рукопис спали! У страху за живот и судбину свог дела, Мекдауел га је поверио на чување пријатељу Благоју (Мајклу) Раденковићу, српском емигранту и бизнисмену из Лос Анђелеса, са препоруком: „Уради шта можеш да истина изађе на видело!” Тек 42 године касније, захваљујући залагању господина Раденковића, „Стрељање историје” је 2012. штампано у САД на енглеском и у Србији на српском језику.¹¹⁷

Закључак

Допринос српског народа победи над фашизмом, без обзира на то да ли се он материјализовао унутар ЈВуО или НОВЈ, био је пресудан за исход рата у Југославији. Тога су били свесни сви актери југословенске ратне драме, пре свега савезници, када су одлучили да „арбитрају” у „избору победника” и на тај начин непосредно утичу на војно-политички расплет у Југославији, њено послератно уређење и међународно окружење. Историјско искуство показује да је Михаиловићев покрет, пре свега његов лидер, све док је (до краја 1942) уживао безрезервну подршку западних савезника, успешно капитализовао своје позиције на унутрашњем и међународном плану, али од момента (од краја 1943. и почетка 1944. године) када се Британци, из разлога који у историографији још увек нису до краја препознати, окрећу партизанима и њиховом комунистичком лидеру, у намери да Тита натерају на политички компромис са југословенском владом и краљем Петром, када НОВЈ добија атрибуте савезничке војске – било је предвидљиво која ће страна у југословенском војно-политичком расплету изаћи као победник. Бавећи се у овом раду међународним аспектом српског питања, у контексту променљиве природе савезнич-

¹¹⁷ Мекдауелова књига се темељи на аутентичним војним, обавештајним и дипломатским изворима, од којих су неки по први пут објављени и ауторовим опсервацијама ратних збивања на простору читаве Југославије. Аутор открива позитивну улогу Југословенске краљевске војске у отаџбини и Драже Михаиловића у борби против нациста, али „доказује” и савезничку издају Равне горе, после одлуке премијера Черчила и председника Рузвелта да команду у рату и власт у Југославији по завршетку рата предају Титу. Да би се оправдала власт комуниста, Запад је, пише Мекдауел, користио лажи и политичку пропаганду. Зато је своју књигу и насловио – „Стрељање историје”.

Мекдауел подсећа да су Американци за ђенерала Дражу пред крај рата писали да је „Балкански орао, српски Робин Худ и нада савезника на Балкану”; да је Труманово постхумно одликовање Дражи Михаиловићу 1948. додељено са образложењем: „За пресудан допринос Срба у постизању победе у Другом светском рату. Генерал Драгољуб Михаиловић се истакао организовањем и вођењем важних одбрамбених снага против непријатеља који је окупирао Југославију од децембра 1941. до децембра 1944. године. Захваљујући изванредним напорима његових трупа многи авијатичари америчког ратног ваздухопловства су спасени и безбедно враћени у своје базе под савезничком контролом. Генерал Михаиловић и његове снаге, иако без неопходног ратног материјала, и борећи се под екстремним околностима, допринели су у великој мери савезничким ратним напорима и били важан фактор у постигнутој коначној савезничкој победи!” Међутим, како одликовање председника САД није уручено ђенералу, јер је у међувремену, у лето 1946. био стрељан, тако у САД није било дозвољено да се Дражи Михаиловићу у Вашингтону подигне споменик. Настао је период прећуткивања истине, пише Мекдауел. И наглашава: „Оптужбе против Драже Михаиловића за издају су лаж! Дража се борио од првог до последњег дана рата – Тито није. Није постојао никакав период Држине ‘неактивности’ током читавог рата. Дража није сарађивао са окупаторима, Тито јесте! Равна гора јесте била један од пресудних чинилаца за победу у Другом светском рату”, тврди Мекдауел.

ке политике према Југославији у Другом светском рату, желели смо да укажемо на кључну улогу савезничких снага у политичком расплету који се 1944. године одвијао у Србији и који ће утицати на судбину послератне Југославије у целини. Резултати до којих смо дошли представљају одређени искорак у односу на постојећу литературу, што свакако не значи да нема још доста простора и отворених питања за нове истраживаче изазове у овој области. До неке нове годишњице...

Извори и литература

1. *Зборник докумената и података о народноослободилачком рату југословенских народа*, том 12 (немачка архива), том 14 (четничка архива), Издање Војноисторијског института, Београд, 1949-1986.
2. Војни архив Београд, Фондови четничке архиве и НОВЈ.
3. Винстон Черчил, *Други светски рат, Мемоари*, том V, Београд, 1964.
4. Слободан Нешовић, *Дипломатска игра око Југославије 1941-1945*, Загреб, 1947.
5. Душан Пленча, *Међународни односи нове Југославије у току Другог светског рата*, Београд, 1962.
6. Ф. В. Д. Дикин, *Бојовна планина*, Београд, 1973.
7. W. R. Roberts, *Tito, Mihailović and The Allies 1941-1945*, New Jersey, 1973.
8. Елизабет Баркер, *Британска политика на Балкану у II светском рату*, Загреб, 1978.
9. Слободан Нешовић, *Југославија-Бугарска, ратно време*, Београд, Сарајево, 1978.
10. Јован Марјановић, *Дража Михаиловић између Британаца и Немаца*, Београд, 1979.
11. Јозо Томашевић, *Четници у Другом светском рату 1941-1945*, Загреб, 1979.
12. Владимир Дедијер, Момчило Стефановић, Мирјана Стојановић, Руди Ризман, *Сведочанства о другом светском рату*, Београд, 1980.
13. Богдан Кризман, Бранко Петрановић, *Југословенске владе у избеглиштву 1941-1945*, I-II, Загреб-Београд, 1981.
14. Душан Бибер, *Тито-Черчил, Строго тајно*, Збирка британских докумената 1943-1945, Београд-Загреб, 1981.
15. Радоје и Живан Кнежевић, *Слобода или смрт*, Сијетл, 1981.
16. Веселин Ђуретић, *Влада на беспућу - Интернационализација југословенских противуречности на политичкој позорници Другог светског рата*, Београд, 1982.
17. Слободан Нешовић, *Свет о нама 1941-1945*, I-III, Београд, 1983.
18. Бранко Петрановић, *Револуција и Контрареволуција у Југославији 1941-1945*, I- II, Београд, 1983.
19. Владимир Дедијер, *Нови прилози за биографију Ј. Б. Тита*, I-III, Ријека, 1981/2, Загреб, 1984.
20. Фицрој Маклејн, *Јосип Броз Тито*, Загреб, Београд, Титоград, 1985.
21. Веселин Ђуретић, *Савезници и југословенска ратна драма - између националних и идеолошких изазова*, I-II, Београд, 1985.
22. Станиша Р. Влаховић, *Зборник докумената из Британске архиве. Англо-југословенски односи 1941-1948*, Бирмингем, 1985.
23. Слободан Нешовић, Бранко Петрановић, *Југославија и уједињени народи 1941-1945*, Збирка докумената, Београд, 1985.

24. Душан Лукач, *Трећи рајх и земље југоисточне Европе*, књ. III, Београд, 1987.
25. Никола Поповић, *Југословенско-совјетски односи у Другом светском рату*, Београд, 1988.
26. Бранко Петрановић, Сава Даутовић, *Југословенска револуција и СССР (1941-1945)*, Београд, 1988.
27. *Документи о спољној политици СФРЈ 1941-1945*, књ. II, Београд, 1989.
28. Милован Ђилас, *Разговори са Стаљином*, Београд, 1990.
29. Дејвид Мартин, *Родољуб или издајник. Случај ђенерала Драже Михаиловића*, Београд, 1990.
30. Милован Ђилас, *Револуционарни рат*, Београд, 1991.
31. Дејвид Мартин, *Мрежа дезинформација, Черчилова југословенска грешка*, Београд, 1991.
32. Бранко Петрановић, *Србија у Другом светском рату 1939-1945*, Београд, 1992.
33. Мајкл Лиз, *Силовање Србије*, Београд, 1994.
34. Васа Казимировић, *Србија и Југославија 1918-1945*, Крагујевац, 1995.
35. Веселин Ђуретић, *Насиље над српским устанком. Опсене народа у име „Русије и комунизма“*, Београд, 1997.
36. Веселин Ђуретић, *Употреба Русије и запада. Обмане савезника зарад великохрватске политике*, Београд, 1997.
37. Војислав Павловић, *Од монархије до републике. САД и Југославија (1941-1945.)*, Београд, 1998.
38. Драгољуб М. Михаиловић, *Рат и мир ђенерала. Изабрани ратни списи*, књ. 2, Приредили Милан Весовић, Коста Николић и Бојан Б. Димитријевић, Београд 1998.
39. Коста Николић, *Историја равногорског покрета*, I-III, Београд, 1999.
40. Бранислав Глигоријевић, *Краљ Петар II Карађорђевић у вртлогу британске политике или како је укинута монархија у Југославији*, Београд, 2001.
41. Миодраг Пешић, *Дража Михаиловић у извештајима британских и америчких обавештајаца 1941-1944*, Крагујевац, 2003.
42. Херман Нојбахер, *Специјални задатак Балкан*, Београд, 2004.
43. Роберт Мекдауел, *Стрељање историје*, Београд, 2012.
44. Новица Стевановић, *Савезнички одстрел ђенерала*, Београд, 2014.

ОСНИВАЊЕ И РАД ГЛАВНОГ ГЕНЕРАЛШТАБА СРПСКЕ ВОЈСКЕ 1876–1912. ГОДИНЕ

Слободан Ђукић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Рад има за циљ да расветли настанак и развој Главног генералштаба, као најзначајније институције за мирнодопски развој српске војске и њену припрему за рат. Оснивање генералштабне струке и Главног генералштаба српске војске у другој половини 19. века изведено је по узору на сличне установе у другим европским војскама. Главни генералштаб српске војске бавио се проучавањем територије Балканског полуострва и проценом могућности непријатеља, а као крајњи резултат настали су планови мобилизације и концентрације српске војске.

Рад је написан на основу грађе Војног архива у Београду, Архива САНУ, наставне и војностручне литературе која се налази у Центру за војнонаучну документацију и информације (ЦВНДИ) у Београду.

Кључне речи: *Главни генералштаб, српска војска, генералштабни официри, генералштабна путовања, ратни планови*

Увод

Потреба за генералштабним официрима у Европи јавила се крајем 18. века, када се формирају прве здружене јединице – дивизије, које су се састојале из пешадијских, артиљеријских и коњичких јединица. Пошто су се операције изводиле на великим просторствима, појавила се потреба за људима који би обављали послове координације и ангажовања сложених тактичких јединица. Тако су, поред команданта, као њихови помоћници настали штабни официри. У европским војскама постојала су два типа уређења генералштаба и генералштабне струке: пруски и француски. Оба наведена модела имала су утицај на организацију Главног генералштаба српске војске.¹

Зачеци немачког генералштаба јављају се још у 17. веку, али је он свој коначан облик добио тек почетком 19. века у време Шарнхорста и Гнајзенауа. Главни генералштаб у пруској војсци био је потпуно самосталан и независан у односу на војног министра. На челу Главног генералштаба налазио се начелник који је имао непо-

¹ Опширније: Hans Delbrück, *Das Leben des Feldmarshalls Grafen Neidhardt von Gneisenau*, I – II, Berlin, 1882; Фридрих фон Кохенхаузен, *Од Шарнхорста до Шлифена*, Београд, 1936; W. Görnitz, *Der deutsche Generalstab*, Frankfurt am Main, 1950; Midl Erl, *Tvorci moderne strategije*, Beograd, 1952; J. D. Hill, *Vojni štabovi*, Beograd, 1959.

средно право општења, реферисања и предлагања краљу, којем је лично био одговоран. Главни генералштаб био је подељен на оперативни, или генералштабни део, помоћни део и начелникову канцеларију. Оперативни део прикупљао је и уређивао податке о свим војним установама у својој и страним војскама, о путној мрежи, железницама, градовима итд. Помоћни део делио се на Историјско одељење, Географско – статистичко и Геодетско одељење. Под начелником Главног генералштаба налазила се и Ратна школа у Берлину, основана 1810. године, железнички пук и управа војних железница.²

Поред Главног генералштаба у пруској војсци постојали су и корпусни и дивизијски генералштабови, на чијем челу се налазио начелник штаба, непосредно потчињен команданту. Увођењем институције трупних генералштабова Пруси су хтели да споје искуство и карактерну чврстину команданта, обично старијег по годинама, са војним образовањем, професионалном спремом и свежином духа, по годинама млађег начелника штаба. У овом споју начелник штаба није био само подређени помоћник, већ му је дата улога суодговорног саветодавца и млађег партнера. После пруских победа у ратовима против Данске (1864), Аустрије (1866) и Француске (1870/71), пажњу стручне јавности привукао је пруски генералштаб. У другој половини 19. века многе европске војске извршиле су реорганизацију војних штабова по угледу на Пруску.³

Француски штабни систем изграђен је у доба Француске револуције и Наполеонских ратова. Начелник Главног генералштаба у француској војсци није постојао као посебно лице, него је ту функцију обављао министар рата, што је представљало велику разлику у односу на пруски генералштаб. После пораза у рату са Пруском 1870/71. године у француској војсци је установљен Главни генералштаб као посебно тело, на челу са начелником, који је у свему био потчињен министру војном.⁴

Начелник Главног генералштаба у Француској био је чврсто везан за министра рата, који се, с обзиром на парламентарни систем често мењао. У времену од 1874. до 1888. године у француској војсци промењено је дванаест начелника Генералштаба. За то време у Немачкој се на месту начелника Главног генералштаба налазио само један човек – фелдмаршал Хелмут Молтке. У Француској, где је генералштаб био једно одељење војног министарства, постављало се питање да ли ће у случају рата дужност начелника штаба Врховне команде преузети министар војни, или њему потчињени начелник Главног генералштаба? Насупрот томе, у Немачкој је начелник Главног генералштаба у случају рата заузимао место начелника штаба Врховне команде. Предност немачког система била је у томе што је лице које је у миру израдило планове руководило операцијама у рату, што је било важно због брзине мобилизације и концентрације војске на граници.⁵

² Радомир Путник, *Служба Генералштаба у мирно доба*, Београд, 1890, стр. 49-53; Валтер Модел, *Гнајзенау*, у Ф. Кохенхаузен, *Велики војсковођи*, Београд, 1937, стр. 385-388; J. D. Hill, *Војни штабови*, Београд 1959, стр. 67-84; Петар Томац, *Ратови и армије XIX века*, Београд, 1968, стр. 66-76.

³ J. D. Hill, *Војни штабови*, Београд 1959, стр. 85-101; Midl Erl, *Tvorci moderne strategije*, Београд, 1952, стр. 107-112.

⁴ Радомир Путник, *Служба Генералштаба у мирно доба*, Београд, 1890, стр. 53.

⁵ Радомир Путник, *Служба Генералштаба у мирно доба*, Београд, 1890, стр. 53-56; J. D. Hill, *Војни штабови*, Београд 1959, стр. 102-143; Петар Томац, *Ратови и армије XIX века*, Београд, 1968, стр. 76-82.

Оснивање Главног генералштаба српске војске

Уређење генералштабне струке у српској војсци започело је 1860. године, када су у *Закону о устројству војске* предвиђена два формацијска места за генералштабне официре – капетана и поручника. После доношења закона о Народној војсци 1861. године, којим је Србија добила ратну силу од 100.000 војника, осетила се потреба за јачањем генералштабне струке. На страницама војног часописа *Војин* повела се расправа о решењу овог и других важних питања организације и формације српске војске. Генералштабни мајор Љубомир Ивановић био је први који је 1869. године предложио да се оснује Главни генералштаб у српској војсци.⁶ Међутим, предлог мајора Ивановића званичне војне власти у Србији нису прихватиле. Први покушај да се генералштаб уреди као самостално тело учињен је тек крајем 1875. године, када је због устанка у Босни и Херцеговини Народна војска била делимично мобилисана и ангажована на чувању границе према Турској. Министар војни пуковник Тихомиљ Николић образовао је, 21. октобра 1875. године, привремену генералштабну комисију на челу са генералом Александром Франтишком Захом, која је добила задатак да изради пројекат о устројству Главног генералштаба. На основу предлога комисије 24. јануара 1876. године ступила је на снагу *Уредба о устројству ђенералштаба*, којом је основан Главни генералштаб као саставни део војног министарства. Главни генералштаб српске војске у ратно време образовао је штаб Врховне команде. Генералштабна струка у Србији организована је тако да је Главни генералштаб имао у мирно време само 15 официра, док је у целој војсци било 59 места за генералштабне официре.⁷

Главни генералштаб српске војске, по угледу на пруски, био је подељен на три одељења: Оперативно, Историјско и Географско и начелникову канцеларију. Оперативно одељење Главног генералштаба имало је задатак да врши: испитивање суседних земаља и њихових војски, испитивање и оцењивање војне спреме своје земље „изображавање” и припремање „ваљаних ђенералштабних официра.”⁸ У суштини, задатак Оперативног одељења био је „потпомагање врховног и других већих команданата војске у свима стратегијским и тактичким предузећима.” Географско одељење вршило је послове који су се односили на војничко премеравање Србије, састављање потребних карата, снимање и израђивање разних војничких планова, осматрање и проучавање Србије и суседних земаља у географском, топографском и статистичком погледу. Историјско одељење имало је обавезу да прикупља податке за ратну историју, уређује и чува податке за писање ратне историје, а под њим је била и библиотека и цела генералштабна архива.⁹

Када је 1876. године започео рат са Турском, Главни генералштаб српске војске још увек није био у потпуности формиран. Према ратној формацији српске војске, 1876. године основан је штаб Врховне команде, у чији састав је ушло и Оперативно одељење Глав-

⁶ Љубомир Ивановић, „Нешто о нашој земаљској снази”, *Војин*, бр. 10, Београд, 1869, стр. 145-151.

⁷ Јован Дамјановић, „Историјско развиће уређења нашег ђенералштаба”, *Ратник*, књ. XLV, св. II, Београд, 1900, стр. 197.

⁸ Војни Архив у Београду, П-1, К-4, Ф-1, документ 9/1.

⁹ Јован Дамјановић, „Историјско развиће уређења нашег ђенералштаба”, *Ратник*, књ. XLV, св. II, Београд, 1900, стр. 197.

ног генералштаба. После завршетка српско-турских ратова 1876/78. године, демобилизације и укидања Врховне команде, 13. децембра 1878. године обновљен је рад Главног генералштаба. На дужност вршиоца дужности начелника Главног генералштаба именован је начелник штаба Врховне команде генерал Коста С. Протић.¹⁰ По жељи кнеза Милана, на место војног министра 1878. године постављен је потпуковник Јован Мишковић. Војни министар је предложио кнезу Милану да изврши преустројство Главног генералштаба „у смислу самосталнијег и једнообразног рада, без призрења на промену војног министра.”¹¹ Године 1879. године прописан је круг рада, унутрашњи ред и однос Главног генералштаба према војном министру и другим командама. У прво време генералштаб није имао никакве командне надлежности над стајаћом војском, која је била потчињена војном министру, већ се бавио само научним делом ратоводства: израдом карата, проценом земљишта, израдом ратних планова итд.¹² Министар војни командовао је стајаћом војском непосредно преко Команде активне војске, или Општевојног одељења Војног министарства. У односу на пруски и француски модел Главни генералштаб у српској војсци заузимао је средњи положај. Он није улазио непосредно у састав војног министарства, него је постојао као засебно тело, под нарочитим начелником. Своје стручне послове обављао је самостално у кругу извесних прописа, али је у исто време био непосредан орган војног министра у мирно доба и, као такав, био под његовим утицајем.

Положај начелника Главног генералштаба српске војске у односу на војног министра временом се мењао. У оквиру организацијских промена, насталих 1883. после увођења опште војне обавезе у Србији, донета је нова *Уредба о ђенералштабној струци* 1884. године. У миру је Главни генералштаб био непосредни орган министра војног, а за време рата, када је образована Врховна команда, прелазио је, сем начелника Географског одељења, у састав Штаба Врховне команде.¹³ Када је 1885. године проглашен рат Бугарској, образован је Штаб Врховне команде, али је на његово чело, уместо начелника Главног генералштаба, постављен војни министар пуковник Јован Петровић. После пораза у рату са Бугарском, Главни генералштаб почео је да проширује своју надлежност у односу на војно министарство. Тако је 1888. војни министар генерал Коста С. Протић наредио да се Главном генералштабу непосредно шаљу извештаји о настави у војсци и годишњи извештаји команданата и војних надлештава.¹⁴

¹⁰ На дужности у Оперативном одељењу Главног генералштаба постављени су генералштабни пуковници Јован Анђелковић, Петар Топаловић, Радован Милетић, генералштабни потпуковник Петар Борисављевић и инжењеријски поручник Војин Ђорђевић. На места у Војно-географском одељењу именовани су официри: генералштабни потпуковник Јован Прапорчетовић, пешадијски мајор Јован Смуђа, инжењеријски капетан Светолик Протић, пешадијски капетан Петар Манојловић, артиљеријски поручник Јосиф Симоновић и пешадијски потпоручник Сава Витас. На дужност начелника Историјског одељења постављен је генералштабни потпуковник Јован Драгашевић. Њему су били потчињени инжењеријски капетан Антоније Алексић и пешадијски поручник Ваја Кончар.

¹¹ Архив САНУ, Историјска збирка, бр. 7142, Бележник Јована Мишковића, стр. 10.

¹² Архив САНУ, Историјска збирка, бр. 7142, Бележник Јована Мишковића, стр. 18; „Распис министра војног”, *Ратник*, књ. I, св. I и II, Београд, 1879, стр. 61; *Сборник закона, уредаба и осталих војних прописа трајне важности у 1879. години*, Београд, 1879, стр. 72.

¹³ „Уредба о ђенералштабној струци”, *Службени војни лист (даље СВЛ)*, број 8, од 27. фебруара 1884, стр. 233-240.

¹⁴ „Прописи, наређења и објашњења”, *СВЛ*, број 29, од 23. јула 1888, стр. 896.

Уредба о уређењу Главног ђенералштаба, прописана 7. децембра 1896. године, оснажила је положај начелника Главног генералштаба у односу на војног министра. На основу ове уредбе Главни генералштаб био је подељен на: Операцијско одељење са одсецима унутрашњим, спољним и мобилизацијским; Историјско одељење, којем припада ратна архива и библиотека и Географско одељење са географско-статистичким, тригонометријским, топоцентријским и топографским одсеком, са радионицом и картографским депоом. Прецизно је одређено које дужности у Штабу Врховне команде припадају појединим лицима из Главног генералштаба; начелник Главног генералштаба заузимао је положај начелника Штаба Врховне команде.¹⁵

Положај начелника Главног генералштаба поново се променио када је 25. децембра 1897. године установљена Команда активне војске, на челу са краљем Миланом Обреновићем. У састав Команде активне војске ушло је и Оперативно одељење Главног генералштаба. За време док се налазио на челу Команде активне војске, краљ Милан имао је првенство у војним пословима у односу на војног министра којем је формално био потчињен.¹⁶ Команда активне војске није била дугог века; указом од 17. новембра 1902. године она је расформирана, а Главни генералштаб поново је почео да дејствује као засебно надлештво.¹⁷ Нова Уредба о ђенералштабној струци донета је 31. децембра 1902. године. Чланом 14. уредбе начелник Главног генералштаба добио је право да непосредно реферире краљу, врховном команданту војске, о свим важнијим пројектима и пословима.¹⁸ Тако је личност краља Милана допринела да се подрије до тада неспорни ауторитет војног министра и да се ојача положај начелника генералштаба.

Главни генералштаб српске војске напредовао је од одељења министарства војног, које се бавило само научним радом, до најважније установе у војсци, одговорне не само за припрему, него и употребу војске. Начелник Главног генералштаба српске војске, као његов колега у Немачкој, добио је право непосредног општења са Врховним командантом – краљем. У првој деценији 20. века начелник Главног генералштаба имао је најважнији положај у српској војсци. Положај начелника Главног генералштаба био је истакнут и утврђен чињеницом да се од 1903, па све до почетка Балканских ратова 1912. године, на дужности начелника налазио само један човек – генерал Радомир Путник.

Рад Географског и Историјског одељења Главног генералштаба

Главни генералштаб српске војске обављао је разноврсне послове, који су били од највеће важности за одбрану независности Краљевине Србије и развој њене војске. Мирнодопски рад Главног генералштаба започео је послом на реорганизацији српске војске после српско-турских ратова 1876/78. године. На основу инструк-

¹⁵ Јован Дамјановић, „Историјско развиће уређења нашег ђенералштаба”, *Ратник*, књига XLV, св. III, Београд, 1900, стр. 294-295; Уредба о ђенералштабној струци, *СВЛ*, број 49. и 50. од 14. децембра 1896, стр. 1385-1394.

¹⁶ Милић Милићевић, *Реформа војске Србије 1897–1900*, Београд, 2002, стр. 7-21.

¹⁷ „На знање”, *СВЛ*, број 47. од 1. децембра 1902, стр. 875.

¹⁸ „Уредба о ђенералштабној струци”, *СВЛ*, број 53. од 31. децембра 1902, стр. 978-989.

ције војног министра, Главни генералштаб требало је да припреми многобројне пројекте: „Устројства војске, Главног генералштаба (струке и службе), Регрутовања стајаће и народне војске, Послуге војске, Извршавања и попуњавања и Мобилизације.” Прву седницу на којој се расправљало о преустројству војске, Главни генералштаб одржао је на дан прославе српске независности, 2. јула 1879. године, „те да се на тај дан удари и темељ будућој слави и величини српске војске”.¹⁹

Свако одељење Главног генералштаба имало је своје посебне задатке. Географско одељење радило је на изради карте српско-турских ратова 1876/78, саобраћајне карте Србије и карте телеграфске мреже у Србији.²⁰ Оно је 1881. године издало карту слива Јужне Мораве, на којој је приказано подручје ослобођено у рату са Турском 1876/78. године. Као основа за израду ове карте послужила је карта бечког Војногеографског института 1:300.000. Садржај је допуњен топографским подацима које су српски официри снимили у виду разних крокија, интинерера и других приказа. Наредне године израђена је карта Краљевине Србије и карта војнотериторијалне поделе Краљевине Србије на корпусе. У издању Главног генералштаба штампан је и *Топографски кључ*.

Када је на Берлинском конгресу 1878. године решавана судбина Балканских народа, генералштабни пуковник Јован Драгашевић прикључен је министру иностраних дела Јовану Ристићу, који је заступао српске интересе на конгресу. Том приликом Драгашевић је саставио етнографску карту Балканског полуострва, која је послужила приликом одлучивања о границама будућих држава на Балкану. Тада је штампана књига под насловом *Notices statistiques sur la Péninsule des Balkans*. Етнографска карта Драгашевићева, уз мање измене, дочекала је друго издање 1885. године под именом *Carte ethnographique de la presqu'île des Balkans*.²¹

Највећи и најважнији посао Географског одељења односио се на израду Генералштабне карте Краљевине Србије. Рад на овој карти отпочео је 1880. године под руководством начелника Географског одељења потпуковника Јована Прапорчетовића. Њега је заменио генералштабни пуковник Радован Милетић, који је руководио започетим радовима од априла 1882. до октобра 1889. године. Године 1884. штампан је *Упут за официре*, који су ангажовани за „снимање земље за састављање карте Краљевине Србије”. Официри су извршили мерење земљишта „упоредно са проматрањем и кратким описом и оценом земљишта са војног гледишта.”²² Радови на премеравању територије Србије трајали су више од десет година и завршени су 1891. године, у време када је начелник Географског одељења био инжењеријски потпуковник Светолик С. Протић. Генералштабна карта била је израђена триангулацијом, на основу добијених руских геодетских тачака, а допуну ових тачака извршили су начелници одељења графичким путем.²³

¹⁹ Архив САНУ, Историјска збирка, бр. 7142, Бележник Јована Мишковића, стр. 20-25.

²⁰ Војни Архив у Београду, П-1, К-4, Ф-1, Д 8/15-26 (Списак карата); „Пројекат за премеравање Србије”, *Ратник*, књ. III, св. VI, Београд, 1880, стр. 417.

²¹ „Књижевност”, *Ратник*, књ. XXI, св. IV, Београд, 1889, стр. 493.

²² „Упут за официре”, *Ратник*, књ. XXIV, св. II, Београд, 1891, стр. 113.

²³ „Генералштабна карта Краљевине Србије 1 : 75.000”, *Ратник*, књ. XXXII, св. I, Београд, 1895, стр. 114-115.

Резултате топографског премера Краљевине Србије објавио је, 1896. године, артиљеријски потпуковник Јосиф Симоновић, у књизи под називом *Први топографски премер Краљевине Србије извршен од Главнога ђенералштаба 1880-1891. године*. Књига потпуковника Симоновића привукла је пажњу стручне европске јавности. У часопису бечког Географског института за 1896. годину *Mittheilungen des k. u. k. militär – geographischen Institutes*, у свесци XVI, ово дело је приказано у засебној свесци са једном скицом. Превод и приказ дела потпуковника Симоновића настали су иницијативом управе бечког Географског института, који се у нарочитом писму „похвално изражава о ваљаности и стручности првог топографског премера Краљевине Србије.“²⁴

Делокруг рада Историјског одељења био је да прикупља, проучава и уређује податке за ратну историју српског народа. Историјско одељење руковало је архивом и библиотеком Главног генералштаба. У надлежности Историјског одељења било је уредништво војног листа *Ратник*, који је покренут јануара 1879. године. На челу Историјског одељења налазио се генералштабни пуковник Јован Драгашевић, који је остао уредник *Ратника* све до 1888. године. Историјско одељење објавило је 1879. књигу *Рат Србије са Турском за ослобођење и независност 1877-78*. са две карте, у којој су у општим цртама описани ратни догађаји. Књига Главног генералштаба преведена је на француски и немачки језик, са циљем да се „предусретну неистиности, које би се могле у јавности распрострањити.“ Француски *Journal des sciences militaires* донео је позитиван приказ овог дела под насловом *Guerre de la Serbie contre la Turquie en 1877-78*. У приказу је истакнуто да књига није детаљна историја српско-турског рата, али је довољна да читаоце упозна са тим 50-дневним ратом у којем је Србија имала 5.000 жртава, а Турска знатно веће људске и материјалне губитке. На крају се констатује да би било корисно када би Главни генералштаб израдио историју Првог српско-турског рата 1876. године, „тим више што је врло мало позната“.²⁵ И немачки *Militar Literatur Zeitung* објавио је рецензију дела *Рат Србије са Турском за ослобођење и независност 1877-78*. Аутор рецензије похвално говори о књизи Главног генералштаба српске војске: „Излагање, мада наравно није знатне међународне и војне важности, писано је добро и прегледно а одликује се са озбиљношћу и избегавањем хвалисања.“ Приказ се завршава похвалама и честиткама: „Ми с наше стране искрено кличемо носиоцима таковске заставе: *нек је сретно*“.²⁶ Историјско одељење штампало је 1884. године *Грађу за историју нашега рата 1876. године (Састављено из званичних података)*, која је у виду аутографисаних скица упућена учесницима рата на исправку и допуњу. Допуњене скице требало је да послуже Историјском одељењу за писање целовите историје српско-турског рата 1876. године. Министар војни позвао је официре да сарађују и помогну у писању историје рата са Турцима. Прописано је и *Упутство за попуњавање скица* у којем је официрима скренута пажња да на „засебној хартији испишу све оно, што знају, да је било другачије, попуне, што је недовољно, измене, што је другаче, исправе што је неистинито.“ Официри су упозорени на савестан рад са напоменом да је у писању историје „главна ствар истина.“²⁷

²⁴ „Критика и библиографија“, *Ратник*, књ. XXXVII, св. IV, Београд, 1897, стр. 496.

²⁵ „Књижевност“, *Ратник*, књ. III, св. VI, Београд, 1880, стр. 664.

²⁶ „Књижевност“, *Ратник*, књ. III, св. VI, Београд, 18—80, стр. 665.

²⁷ „Грађа за историју Српско-турског рата 1876. године“, *Ратник*, књ. XXXII, св. I, Београд, 1895, стр. 100.

Изгледа да се официри нису одазвали захтеву Историјског одељења, па је позив на сарадњу поновљен 1895. године. У међувремену је у *Ратнику* објављено више радова из историје српско-турских ратова 1876/78. године. Својом садржином истичу се историјски радови пуковника Саве Грујића, Димитрија Ђурића и мајора Светозара Магдаленића. Уредништво *Ратника* трудило се да часопис одржи корак са савременим развојем војне науке, али исто тако да подстакне српске официре да пишу оригиналне радове, који су били од највеће користи за српску војску. Уредништво *Ратника* је од 1880. године разменом добијало немачки војни лист *Militar Literatur Zeitung*, на чијим страницама је поздрављено оснивање „добро уређеног“ војног часописа српске војске. Књижевном разменом *Ратник* је стизао у Енглеску, Шведску, Француску, Немачку, Аустрију, Русију, Италију и Турску. Истовремено су у *Ратнику* штампани изводи из европских војних часописа: *Journal des sciences militaires*, *Glaserapp's neue militärische Blätter*, *Le spectateur militaire*, *Organ der militärwissenschaftlichen Vereine*, *Streffleurs österreichische militärische Zeitschrift*, *Mitteilungen über Gegenstände des Artillerie und Geniewesens* и Воени зборник.²⁸

Историјско одељење управљало је библиотеком Главног генералштаба. Године 1880. у библиотеци је била 381 књига, од чега је било само 49 наслова на српском језику. Највећи број правила и књига, чак 182 писан је на немачком језику: од тог броја 152 књиге су штампане у Немачкој, а 30 у Аустрији. У Паризу су штампане 83 књиге. У Берну, Цириху, Баселу и Женеви штампано је 56 књига, на немачком и француском језику. У библиотеци је било и девет правила која су објављена у Букурешту. Једна књига на италијанском језику, под насловом „Regolamento delle Istruzioni pratiche dell' Artiglieria“, штампана је у Торину 1860, а књига „Воински Уставъ“ написана на руском језику, објављена је у Петрограду 1844. године.²⁹

Библиотека Главног генералштаба трудила се да купи и набави најновије војне књиге и правила, штампане у Србији и другим европским државама. Највећи проблем представљао је недостатак новца за куповину књига. Због тога је 27. фебруара 1905. године министар војни генерал Радомир Путник замолио господу официре „да од својих дела и журнала, које сами издају, пошаљу по један примерак и библиотеци главног ђенералштаба“.³⁰

Послови на изради ратних планова

Оперативно одељење Главног генералштаба било је дужно да даје стручно мишљење о разним организационим и наставним питањима која су била на дневном реду у српској војсци. Начелник Главног генералштаба по службеној дужности био је на челу *Комитета за организацију и наставу војске*, који је основан 8. септембра 1881. године.³¹ Оперативно одељење радило је на изради следећих докумената за

²⁸ „У одбрану *Ратника*“, *Ратник*, књ. VII, св. II, Београд, 1882, стр. 230; „Књижевност“, *Ратник*, књ. III, св. VI, Београд, 1880, стр. 665.

²⁹ „Библиотека Главног ђенералштаба“, *Ратник*, књ. II, св. VI-XII, Београд, 1880, прилог.

³⁰ „Прописи, наређења и објашњења“, *СВЛ*, бр. 11 од 13. марта 1905, стр. 223.

³¹ У саставу Комитета било је седам генералштабних официра: пуковници – Јован Драгашевић, Јован Анђелковић, Петар Топаловић и Димитрије Ђурић; потпуковници – Младен Јанковић и Јован Петровић и

српску војску: *Пропис о попуни муниције у рату, Уредба о друмовима, о пољским телеграфима и поштама, Упут за вежбање и маневровање трупа, Генералштабна служба, Пропис за мобилизацију, Правила службе у позадини војске, Уредбу за ратну спрему свију јединица и команда, Наставни план за целу војску.*³² Ради припрема за рат Оперативно одељење је проучавало сопствену земљу и суседне државе у војном, војногеографском, војнотопографском и војностатистичком погледу.

Оперативно одељење било је подељено на унутрашњи, спољашњи и мобилизацијски одсек. Спољашњи одсек проучавао је земље и војске суседних и европских држава, пре свега њихову организацију, попуњавање, састав, бројно стање, размештај, војно школство и устројство. Пажња Оперативног одељења била је усмерена према Аустроугарској и Турској, као могућим противницима у будућем рату. Потпуковник Јован Мишковић, начелник Оперативног одељења, 1883. године пише: „Ми имамо два главна непријатеља: на северу и западу је Аустрија, на југу Турска.” У Главном генералштабу се веровало да највећа опасност Србији прети од Аустроугарске. Отуда је прво започет обавештајни рад на прикупљању података о војним потенцијалима Хабзбуршке монархије. Начелник Оперативног одељења извештава начелника Главног генералштаба 15. априла 1883. године: „крз кратко време биће готово са систематским описом Аустроугарске, па ће се после тако поступити и са осталим суседима”.³³

Пуковник Сава Грујић, који је у јулу 1879. године именован за првог дипломатског агента и генералног конзула у Софији, објавио је 1880. године у *Ратнику* прве извештаје о бугарској војсци: *Основи војног уређења Кнежевине Бугарске и Основи устројства источно-румелијске војске*. Пре него што је премештен за изванредног и опуномоћеног министра у Атини, пуковник Грујић је 1882. године објавио *Извештај о овојесењем маневру бугарске војске код Шумле*. Један од најбољих извора података за војну организацију суседних држава били су страни војни часописи, који су доносили опширне приказе и извештаје о европским војскама.

У *Ратнику* је објављен велики број оригиналних и преведених радова у којима је изнета организација и формација европских војски: *Војна снага Турске, Јачина енглеске војске противу Бура, Састав и бројно стање бугарске војске по буџету за 1895, Основи војног уређења Кнежевине Бугарске, Грчка војска*. Највећи број ових радова били су преводи на основу писања европских војних часописа. Тако је у Службеном војном листу 1892. године штампан обиман извештај о црногорској војсци, превод из аустроугарског часописа *Wehr. Ztg.*³⁴ Подаци о војскама других држава штампани су као посебне књиге. Тако је 1891. године објављена књига *Опис војне снаге Кнежевине Бугарске и Источне Румелије*. У Спољном одсеку Оперативног одељења Главног генералштаба сачувано је 47 докумената. Највећи број докумената односи се на аустроугарску војску, њено попуњавање, састав, војне школе, биографије генерала и маршруте у Босни. По бројности затим следе до-

мајор – Јеврем Велимировић. Војни Архив у Београду, П-14, К-7, Ф-1, р.б. 18/1; Јован Дамјановић, Историјско развиће уређења нашег ђенералштаба, *Ратник*, књ. XLV, св. III, Београд, 1900, стр. 280-281.

³² „Прописи, наређења и објашњења”, *СВЛ*, број 42, од 31. октобра 1887, стр. 1111-1113; „Прописи, наређења и објашњења”, *СВЛ*, број 17. и 18, од 5. маја 1889, стр. 557-560.

³³ Војни Архив у Београду, П-1, К-4, Ф-1, Д 9/1.

³⁴ „Црногорска војска”, *СВЛ* број 26. и 27. од 3. јула 1892, стр. 799-802.

кумента која се односе на Турску, Бугарску, Грчку, Румунију и Црну Гору. Од сачуваних карата, планова и крокија осам се односи на Аустроугарску, четири на Румунију, 20 на Бугарску и више од 30 на Турску.³⁵

Осим прикупљања података о суседним државама, Оперативно одељење радило је на припреми и војној процени територије Кнежевине Србије, а нарочито оних крајева који су у ратовима имали важну улогу. На основу наређења министра војног Јована Мишковића 1880. године изведено је прво генералштабно путовање у Србији. Једна група генералштабних официра путовала је западним крајевима Србије проучавајући део басена Дрине, Колубаре и Западне Мораве (Шабац–Лозница–Ваљево–Пожега). Истовремено је друга група испитивала басен Тимока, Поречке реке и Нишаве (Доњи Милановац, Зајечар, Књажевац, Пирот, Бела Паланка, Ниш). Групе су се спојиле у околини Ниша и наставиле путовање до Лесковца, Врања и Преполца. Том приликом испитан је и, у војном смислу, проучен погранични део Кнежевине Србије и донета је одлука да се утврде најзначајније одбрамбене тачке: Ниш, Врање, Преполац и Лесковац.

Друго генералштабно путовање изведено је 1883. године са циљем да се у војном погледу проучи средишњи део Србије, зато што „њиме води један од најглавнијих оперативних праваца – долином Главне Мораве који је поглавито за Аустрију од великог значаја” Том приликом испитана је и, у војном смислу, проучена долина Велике Мораве од Смедерева до Ћуприје и простор од Ћуприје до Крагујевца. Као наставак другог путовања 1884. године организовано је треће генералштабно путовање правцем Београд–Раља–Топола–Крагујевац. У повратку је проучен правац Крагујевац – Горњи Милановац – Ваљево.³⁶ У средишту пажње Главног генералштаба 1884. године био је Крагујевац као „центар Краљевине и главно слагалиште бојног материјала”. Основана је посебна комисија у чијем су саставу били генерал Милојко Лешјајнин, потпуковници Јован Мишковић, Петар Борисављевић и мајори Јован Атанацковић и Михајло Магдаленић. Њихов задатак био је да саставе пројекат којим би се Крагујевац осигурао од силног заузимања „подизањем ошанченог логора”.³⁷ Наредне године није изведено планирано генералштабно путовање због рата са Бугарском 1885. године, али је пракса организовања генералштабних путовања убрзо настављена.

Као резултат рада Главног генералштаба, настали су планови за употребу српске војске у рату. Најстарији ратни планови који су израђени у Главном генералштабу нису сачувани, али је сасвим извесно да су постојали. Данас су, у основним цртама, познате основне идеје за употребу српске војске, у случају рата са Бугарском и Турском. Пошто је генералштабни мајор Јован Атанацковић пред рат са Бугарском 1885. године именован за начелника Оперативног одељења Врховне команде, пуковник Јован Драгашевић показао му је „неки тајни рад Ђенералштаба, који је радила комисија састављена од наши ђенералштабни првака, под председништвом Лешјаниновим” План се односио само за случај рата Србије и Кнежевине Бугарске, без учешћа Источне Румелије. Планирано је да убојна сила српске војске буде већа од војске Кнежевине Бугарске. Офанзивне операције српске војске требало је да започну од „Пирота преко Сливнице и Софије на Јанију Плевну и даље на исток.” У разради плана изнета је претпоставка да ће

³⁵ Војни Архив у Београду, П-1, К-4, Ф-1, Д 27-46.

³⁶ „Различности и новости”, *Ратник*, књ. XX, св. II, Београд, 1889, стр. 199.

³⁷ Војни Архив у Београду, П-1, К-4, Ф-1, Д 9/1.

бугарска војска пружити највећи отпор у подунавском делу Бугарске. Тако је главнина српске војске требало да пређе „две планинске баријере, па тек онда да дође на земљиште, на коме тек има да развије своју снагу”. Осим овог ратног плана, у Главном генералштабу није било ничег спремљеног „што би било од вредности” за рат са Бугарском 1885. године. Главни недостатак ратног плана српског генералштаба био је у томе што није предвидео могућност војног савеза између Бугарске и Источне Румелије, што се управо и десило 1885. године.³⁸

Главни генералштаб је на седници одржаној 7. новембра 1895. године разматрао питање ратног плана за рат са Турском, али није сачуван ниједан документ о закључцима седнице. О основним елементима српског ратног плана за рат са Турском више сазнајемо на основу бележака генералштабног потпуковника Миливоја Ј. Николајевића, начелника одељења у Главном генералштабу и хонорарног професора Географије на Војној академији. У разматрању војно-политичке ситуације потпуковник Николајевић полази од претпоставке да би Срби могли водити рат са Турцима само у два случаја: „или као савезници Русије; или као савезници једне ма које западне државе.” Остаје још само једна могућност, ако би саме балканске државе „утврдиле савез међу собом, и то би био трећи могући случај.”³⁹ Николајевић је тврдио да се положај Србије знатно погоршао од када је Аустроугарска извршила окупацију Босне и Херцеговине 1878, пошто се Аустроугарска приближила Косову „својој давношњој жељи, те је вероватно, и готово више сигурно, да не би била неутрална при ма каквом сукобу, који би се могао евентуално десити међу Србијом и Турском.”⁴⁰

Николајевић је даље разматрао могућност да Србија води рат са Турском, без помоћи са стране, иако је и сам веровао да је та претпоставка за дуже време „имагинарна.” У том случају, главнина српске војске „концентрисала би се код Ниша, а самостални одреди другостепене важности, били би размештени у долини западне Мораве и Рашке.” Концентрисање српских трупа према Турској било би подељено на два дела: „Већи део трупа са задатком да оперира у правцу Скопље – Велес и даље по Македонији. Мањи део са задатком да оперира на Косовском правцу к Приштини, или даље по Македонији к Прилепу.” Главни стратегијски објекти српске војске у том случају били би Косово и Овче поље „но који би од њих био важнији зависи од ситуација прилика, у даној минути, и то се не може унапред одредити.”⁴¹

У случају да Турска предузме офанзиву против Србије, турска војска највероватније би имала два главна операцијска правца: „један удара на Врање, а други на Куршумлију; трећи споредан операцијски правац но који није мање опасан од она два то је Приштина–Лесковац.” У случају да Турци предузму напад правцем Врање–Ниш, одбрамбени положаји српске војске били би „на нашој страни брда и ждрела Јужне Мораве: Пољаница и Грделица.” Задржавајући непријатеља на једној линији, „могуће је бацити се на његове друге колоне, и почасно их тући”. У случају да изгуби положаје код Пољанице и Грделице, други положај српске војске био би око Лесковца, а трећи пред Ни-

³⁸ Војни Архив у Београду, П-1, К-5, Ф-1, Д 9/1 лист 7-9.

³⁹ Војни Архив у Београду, П-2, К-5, Д-669; Миливоје Николајевић, *Војна географија – аутографија*, Београд, 1896, стр. 62-63.

⁴⁰ Миливоје Николајевић, *Војна географија – аутографија*, Београд, 1896, стр. 64.

⁴¹ Исто, стр. 66-70.

шом. Против турског надирања правцем Приштина–Лесковац, први одбрамбени положај био би на самој граници, а други тек на Топлици испред Ниша: Главни стратегијски објекти за одбрану у случају офанзиве турске војске су Ниш и Крушевац.⁴²

Миливоје Николајевић разматра могућност заједничког рата Србије и Црне Горе, с једне, и Турске, с друге стране, претпостављајући неутралност осталих држава. У овом случају „прва стратегијска циљ обеју војска – наших и црногорских – била би, да се што пре дочепују Косова, које би им после било ослонац за даље наступање и за одбрану.” Главни операцијски правци српске и црногорске војске били би Куршумлија–Приштина и Андријевица–Ругова–Пећ–Ђаковица–Призрен. У случају офанзивног рата против Турске, српска војска би се према Врању одлучила на одбрану, а Црна Гора би то исто учинила према Скадру. У првој етапи офанзивних операција против Турске, српска војска је требало да се утврди на Косову, а црногорска у Подримљу. После тога би се предузеле операције са циљем да се заузму прелази на Шари и Карадагу, како би се савезничка војска пребацила јужно од овог планинског ланца.

У наставку операције лево крило савезничке војске требало је да продужи операције ка Куманову и Скопљу, а десно према Тетову и Скопљу: „Заузимањем ова три објекта можда би се рат и завршио.” Николајевић је претпоставио да би Турска, у случају да Србија и Црна Гора започну офанзиван рат, надирала правцем Врање–Ниш, а према Црној Гори на правцу од Скадра, стога „што су ови правци за обе савезничке земље врло опасни.” Да би се избегла опасност, потребно је да обе савезничке војске започну своје операције, пре него што Турска војска изврши концентрацију својих трупа према Врању и Скадру.⁴³

Посао на изради ратних планова поново је оживео поводом грчко-турског рата 1897. године.⁴⁴ Главни генералштаб је 1897. организовао велико генералштабно путовање у којем су учествовали највиши генералштабни официри у Србији. Генералштабно путовање изведено је под општом претпоставком: „Турска војска концентрише се на Косову према Куршумлији и Медвеђи и код Прешева и Врања, но јачина ових војски као и план рата непознати су.” Ратни план српске војске за ову прилику био је у почетку дефанзиван, а касније, уколико то прилике буду дозволиле, офанзиван. Руководилац овог генералштабног путовања био је начелник Главног генералштаба пуковник Јован Атанацковић. За рад на терену формиране су три групе. Руководилац групе код Врања био је генералштабни пуковник Вукоман Арачић, у Топлици генералштабни пуковник Светозар Нешић, а у Медвеђи генералштабни потпуковник Живојин Мишић. Путовања и рад на терену трајали су месец дана.

У складу са изнетом ратном претпоставком изведено је груписање српских снага према Турској. „Моравска војска јачине три дивизије, требало је да буде груписана код Врања. Топличка војска са десном колоном јачине две дивизије код Куршумлије и левом колоном у Медвеђи. Резервна војска састава три дивизије редовне војске и коњичка бригада на простору између Ниша и Лесковца.”⁴⁵ Закључено је да Србија може во-

⁴² Исто, стр. 70-73.

⁴³ Исто, стр. 74-79.

⁴⁴ Опширније: Светозар Радојичић, *Грчко-турски рат 1897*, Београд, 1898.

⁴⁵ Драгутин Милутиновић, *Тимочка дивизија II позива народне војске у I и II Балканском рату 1912–1913. године, белешке са једном картом у прилогу*, Београд, 1926, стр. 14-15.

дити рат против Турске са изгледом на успех само у савезу са другим балканским државама – Бугарском, Црном Гором и Грчком. Полазећи од тога, исцрпно је разрађена основна оперативна идеја савезничког рата и ратног плана Србије. Елаборат о савезничком ратном плану и ратном плану Србије достављен је на одобрење министру војном јуна 1897. године. Пошто је на основу његових примедби завршен дефинитиван план стратегијског развоја, министар војни га је одобрио у октобру 1897. године.⁴⁶

План концентрације српске војске за рат са Турском израђен је на основу закључака са седнице која је одржана 16. (28) марта 1898. године, у министарству војном, под председништвом краља Милана Обреновића.⁴⁷ Настојање краља Милана и владе било је да се спречи војна акција неке од балканских држава, односно одржавање статуса кво на Балкану.⁴⁸ Краљ Милан изнео је мишљење да је сукоб Србије са Турском могућ једино у савезу Балканских држава (Црне Горе, Бугарске и Грчке) против Турске. Савезници би требало што пре да изврше офанзиву и напад са циљем да се потуку турске трупе „сакупљене у Европи – са претпоставком у мањем броју но што је снага савезника, пре него што би она успела ојачати ту своју слабију снагу са трупама из Азије, где је управо и прави извор њене војне моћи.” План је писан руком потпуковника Светозара Нешића, али није потписан и нема његове детаљне разраде. На првом листу плана неко је написао црвеном оловком: „Први рад 1898.”⁴⁹

Детаљан ратни план за рат против Турске завршен је нешто касније у Главном генералштабу. На Бадњи дан 1902. године вршилац дужности начелника Главног генералштаба пуковник Светозар Нешић написао је Мемоар за састав ратног плана за рат Србије против Турске.⁵⁰ Према том детаљном плану, главна снага српске војске требало је да се концентрише у Врањском Поморављу и „да наша офансива одсудно треба да буде на Кумановско-Скопску висију где би се највероватније и прикупила главна турска војска наспрам Србије.” Овај план концентрације српске војске, према јужном фронту, за извођење офанзиве против Турске, дорађен је према напоменама и изменама краља Александра Обреновића, 20. фебруара и 25. априла 1903. године. Измена се састојала у томе да је за сваку евентуалност планирано да Тимочка дивизија буде распоређена у Лесковцу. Основне поставке плана за рат против Турске, које су утврђене 1898. године, биле су садржане у плану генерала Радомира Путника, са којим је Србија ушла у рат 1912. године.⁵¹

На седници којој је председавао краљ Милан 1898. разматрана је и могућност рата са Бугарском. У плану за рат против Бугарске биле су предвиђене две могућности. Уколико би Бугарска, на своју руку, без споразума са Србијом, извела упад у Македонију,

⁴⁶ Војни Архив у Београду, П-2, К-5, Д-2; *Први балкански рат 1912-1913*, Београд 1959, стр. 274.

⁴⁷ Саветовању су присуствовали: министар грађевина генерал Јован Атанацковић, министар војни пуковник Драгомир Вучковић, начелник штаба Команде активне војске генерал Димитрије Цинцар-Марковић, начелник Трупно одељења Команде активне војске генерал Лазар Лазаревић, начелник Опште војног одељења Министарства војног пуковник Вукоман Арачић и вршилац дужности начелника Генералштабног одељења Команде активне војске потпуковник Светозар Нешић.

⁴⁸ Милић Милићевић, *Реформа војске Србије 1897-1900*, Београд 2002, стр. 135-142.

⁴⁹ Новица Б. Ракочевић, *Ратни планови Србије против Турске од војводе Карађорђа до краља Петра*, Београд, 1933, стр. 174-178.

⁵⁰ Исто, стр. 184-190.

⁵¹ Исто, стр. 228-242.

Србија би имала савезника (Турску) и водила би офанзиван рат против Бугарске. У случају локалног српско-бугарског сукоба Србија би водила дефанзивно-офанзиван рат. У првом случају требало је мобилисати целокупну активну војску и оба позива народне војске. Након концентрације код Ниша, главне снаге предузеле би „одсудну офанзиву у позадину бугарске војске”, док би мањи део остао као заштита Тимочког војишта.⁵² У другом случају требало је, распоредом српске војске, осигурати успешну одбрану, а ако се укаже згодан моменат, као што је погрешан стратегијски и тактички распоред Бугара, прећи макар и повремено у офанзиву. Бугарски напад требало је одбити противударом.

У случају српско-бугарског сукоба била су предвиђена два војишта – нишавско-софијско и тимочко-дунавско. Бугари су избором главног операцијског правца за напад имали предност почетне иницијативе. Пуковник Драгомир Вучковић, генерал Лазар Лазаревић, пуковник Вукоман Арачић и потпуковник Светозар Нешић сматрали су да ће главни бугарски напад бити усмерен долином Нишаве, према Пироту и Нишу. Према мишљењу генерала Димитрија Цинцар-Марковића и генерала Јована Атанацковића, постојала је опасност да се бугарске трупе концентришу око Видина, а затим предузму офанзиву у правцу Зајечар–Бољевац–Параћин. Заузимањем Параћина и Ћуприје, Бугари би одсекли већи део северног фронта и српску војску лишили главних „земаљских извора”. Официри који су давали предност тимочком војишту, сматрали су да би Бугарима било лакше да освоје Зајечарски логор са слабиим фортификацијским објектима, него да продиру преко тешко проходног терена према Нишу. У случају да се одреде за нишавско-софијско војиште Бугари би морали да користе опсадну артиљерију против утврђеног фронта код Пирота. Разматрајући могуће правце продора Бугара, краљ Милан је скренуо пажњу на Књажевац, као на важну стратегијску тачку која заузима централни положај између Зајечара и Пирота и омогућава да се притекне у помоћ, било једном, било другом граду.⁵³

На основу мишљења чланова комисије, потпуковник Светозар Нешић израдио је план концентрације српске војске у случају рата са Бугарском. Главнина снага требало је да буде сконцентрисана у околини Пирота, мањи делови код Зајечара, а резерва у Нишу и околини. Предвиђено је да се у случају рата мобилизација српске војске изведе за осам до десет дана. Ради убрзања тока мобилизације предвиђен је посебан возни ред према којем би возови саобраћали на свим линијама од почетка мобилизације до почетка концентрације.⁵⁴

Основну идеју ратног плана за рат са Аустроугарском налазимо у извештају начелника Оперативног одељења потпуковника Јована Мишковића 1883. године. Он је тада закључио да Аустроугари имају неколико погодних праваца за напад на Србију. „а) Варадин – Београд – Крагујевац – Ниш, операција оправдана и с политичког и војног гледишта; б) Темишвар – Пожаревац – Ћуприја – Ниш. Као главни правац; в) Сарајево – Вишеград – Пожега – било Крагујевцу, или низ Мораву Нишу, или Београду; г) Зворник – Лозница – Ваљево.”⁵⁵

⁵² Војни архив у Београду, П-2, К-5, р.б. 3/1, лист 9; Милић Милићевић, *Реформа војске Србије 1897-1900*, Београд, 2002, стр. 141.

⁵³ Војни Архив у Београду, П-2, К-5, Ф-1, р.б. 3/1, лист 4 и 11.

⁵⁴ Војни Архив у Београду, П-2, К-3, Ф-1, р.б. 5/1; П-2, К-5, Ф-1, р.б. 2/1; Славица Ратковић-Костић, *Европеизација српске војске 1878-1903*, Београд, 2007, стр. 338-339.

⁵⁵ Војни Архив у Београду, П-1, К-4, Ф-1, Д 9/1.

У време Анексионе кризе 1908. године, генерал Радомир Путник и његов помоћник пуковник Живојин Мишић израдили су одбрамбени ратни план у случају рата са Аустроугарском. Главне снаге српске војске требало је да буду груписане на правцима који су наведени у извештају потпуковника Јована Мишковића 1883. године. После Балканских ратова 1912/1913. године пажња Главног генералштаба била је усмерена на Аустроугарску. Организовано је генералштабно путовање, на северу Србије, дуж Дрине, Саве и Дунава. Руководилац путовања био је пуковник Живко Павловић, начелник Оперативног одељења у Главном генералштабу. Том приликом су приправници за генералштабну струку разматрали организовање одбране на Колубари у случају одбрамбеног рата против Аустроугарске.⁵⁶

Закључак

Оснивањем Главног генералштаба српске војске и његовим постепеним развојем, у смислу самосталног и независног рада, створена је претпоставка и неопходан услов за мирнодопски развој српске војске. Почетком 20. века Главни генералштаб српске војске био је организован на модеран начин, по угледу на генералштаб пруске војске. Самосталан и независан положај начелника Главног генералштаба, у односу на војног министра, омогућио је да војни послови у Србији теку непрекидно и несметано у једном истом правцу. Проучавањем територије Балканског полуострва и проценом могућности непријатеља, генералштабни официри су израђивали планове мобилизације и концентрације у складу са потребама и могућностима српске војске. Сви планови Главног генералштаба за рат Србије против суседних држава Турске, Бугарске и Аустроугарске били су дефанзивни. Организација и мирнодопски рад Главног генералштаба српске војске добила је своју потврду и најбољу оцену у балканским ратовима 1912/13. и Првом светском рату 1914/18. године.

Извори и литература

Необјављена грађа

1. Архив српске академије наука и уметности, Историјска збирка, Бележник Јована Мишковића
2. Војни архив у Београду, Пописник 1

Објављена грађа

1. *Сборник закона, уредаба и осталих војних прописа трајне важности у 1879. години*, Београд, 1879.

Наставна и војностручна литература

1. Николајевић Миливоје, *Војна географија – аутографија*, Београд, 1896.
2. Путник Радомир, *Служба ђенералштаба у мирно доба*, Београд, 1890.

⁵⁶ Милан Раденковић, *Колубарска битка*, Београд, 1959, стр. 87.

Објављена мемоарска грађа

1. Милутиновић Драгутин, *Тимочка дивизија II позива народне војске у I и II Балканском рату 1912 – 1913. године, белешке са једном картом у прилогу*, Београд, 1926.

Листови и часописи

Војин, Ратник и Службени војни лист.

Студије, монографије, расправе

1. Görlitz W., *Der deutsche Generalstab*, Frankfurt am Main, 1950.
2. Delbrück Hans, *Das Leben des Feldmarshalls Grafen Neidhardt von Gneisenau*, I – II, Berlin, 1882.
3. Кохенхаузен Фридрих фон, *Од Шарнхорста до Шлифена*, Београд, 1936.
4. Midl Erl, *Tvorci moderne strategije*, Београд, 1952.
5. Милићевић Милић, *Реформа војске Србије 1897-1900*, Београд, 2002.
6. Модел Валтер, *Гнајзенау*, у Ф. Кохенхаузен, *Велики војсковођи*, Београд, 1937.
7. *Први балкански рат 1912-1913*, Београд 1959.
8. Раденковић Милан, *Колубарска битка*, Београд, 1959.
9. Радојичић Светозар, *Грчко-турски рат 1897*, Београд, 1898.
10. Ракочевић Б. Новица, *Ратни планови Србије против Турске од војда Карађорђа до краља Петра*, Београд, 1933.
11. Ратковић-Костић Славица, *Европеизација српске војске 1878-1903*, Београд, 2007.
12. Hiti D. J., *Vojni štabovi*, Београд, 1959.
13. Томац Петар, *Ратови и армије XIX века*, Београд, 1968.

Чланци

1. Дамјановић Јован, „Историјско развиће уређења нашег ђенералштаба”, *Ратник*, књ. XLV, св. II, Београд, 1900.
2. Ивановић Љубомир, „Нешто о нашој земаљској снази”, *Војин*, бр. 10, Београд, 1869.

ПРИКАЗ КЊИГЕ „СТУБОВИ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ – ЕУ, РУСИЈА, САД И КИНА“, ДРАГАНА ПЕТРОВИЋА И ДРАГАНА ЂУКАНОВИЋА

Никола Тошић Малешевић*
 Министарство одбране Републике Србије,
 Универзитет одбране у Београду, *Војно дело*



Стубови спољне политике Србије – ЕУ, Русија, САД и Кина, Драган Петровић и Драган Ђукановић, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012, 236 стр.

Виши научни сарадник Института за међународну политику и привреду у Београду, др Драган Петровић, и научни сарадник са истог института, др Драган Ђукановић, 2012. године објавили су књигу под насловом *Стубови спољне политике Србије – ЕУ, Русија, САД и Кина*. Аутори анализирају данашњу службену спољну политику Републике Србије у модерном свету и у тренутним међународним односима који у њему владају.

Приликом израде овог рада, др Петровић и др Ђукановић користили су разноврсну литературу и изворе. Од литературе поменућемо следећа дела: Слободан Антонић *Елите, грађанство и слаба држава*; Џон Бејлис и Стив Смит *Глобализација светске политике*; Сергеј Бабурин *Свет империја, територија државе и светски поредак*; Љубиша Митровић *Савремене структурне промене и култура мира*; Зоран Милошевић *Руско питање данас*; Пол Џонсон *Историја америчког народа*; Предраг Симић *Кина, кратка историја*; Александар Солжењџин *Русија у провалији*; Џорџ Сорос *Критика глобалног капитализма*; Ноам Чомски *Хегемонија или опстанак, америчке тежње за глобалном доминацијом*; Џозеф Стиглиц *Противречности глобализације*, поглавље *Зашто смо изгубили Русију*; Драган Петровић *Демографска обележја савремене Русије*; Драган Ђукановић и Ивона Лађевац *Србија и међународне организације*; Велибор Гавранов и Момир Стојковић *Међународни односи и спољна политика Југославије*; Момир Стојковић *Балкански уговорни односи*, итд. Од извора су коришћени разни новински чланци и вести са интернет страница различитих новинских и медијских кућа (нпр. РТС, РТВ, Б 92, Радио

* Аутор је спољни сарадник *Војног дела* и самостални истраживач – мастер историчар.

Слободна Европа, Танјуг, Национал), као и текстови одређених закона из *Службеног гласника Републике Србије*.

Књига је подељена на два основна дела. Први је рад др Драгана Петровића и носи назив као и цела књига, *Стубови спољне политике Србије – ЕУ, Русија, САД и Кина*. Други део написао је др Драган Ђукановић и носи наслов „*Четири стуба*“ *спољне политике Србије – једно виђење*. Будући да је књига конципирана на помегнути начин, у овом приказу посебно ћемо анализирати сваки од два наведена дела.

Рад др Петровића подељен је на седам поглавља, а то су: *Уводно поглавље; Европска унија; Русија; Сједињене Америчке Државе (САД); Кина; Савремени свет и српски интереси и Закључно поглавље*. Прво поглавље издељено је на шест потцелина: *Теоретско-методолошки увод; Стубови спољне политике Србије; Основне поставке међународних односа у првим годинама 21. века; Међународне организације у условима глобализације; Водеће светске силе и центри моћи и Пораст значаја ресурса у 21. веку*. Друго поглавље састоји се од једне потцелине под насловом *Србија и водеће земље ЕУ*, а исто толико потцелина има и треће поглавље које носи назив *Русија и Балкан*. Четврто поглавље има две потцелине: *Позиција САД као једине суперсиле у савременом свету – монополарни поредак (199–2008) и САД као водећа сила у мултиполарном светском поретку*. Пето поглавље, такође, има две потцелине: *Економија савремене Кине и Геополитичка позиција Кине у савременом свету*. Шесто поглавље садржи две потцелине; прва носи наслов *Промене у геополитичком окружењу*, а друга *Резиме могућности спољнополитичке сарадње Србије са великим центрима моћи у савременом свету*. Друга потцелина шестог поглавља подељена је на још потцелина. Прва носи наслов *Позиција и перспективе у савременом свету ЕУ, Русија, Кина – и остале чланице БРИК, САД и несврстани* док је друга под насловом *Економска сарадња Србије са земљама ЕУ, БРИК, САД и несврстаним*. Трећа је насловљена као *Политичка сарадња Србије са земљама ЕУ, БРИК, САД, несврстаним*; четврта *Безбедносна питања сарадње Србије са земљама ЕУ, БРИК, САД, несврстаним* и пета *Национални интерес Србије и национални интерес великих сила*. Последње, седмо поглавље првог дела књиге има две потцелине под насловима *Предвиђања развоја општих трендова у међународним односима и Закључак*.

На почетку првог поглавља (*Уводно поглавље*) аутор објашњава којој врсти научног рада припада ова књига и која су то „четири стуба“ спољне политике Србије. Затим, прва потцелина првог поглавља под насловом *Теоретско-методолошки увод*, описује шта је предмет књиге, којој научној области књига припада, даље описује општу хипотезу књиге, резултате истраживања поводом теме о којој књига говори и, на крају, даје се структура текста књиге. У другој потцелини *Стубови спољне политике Србије* аутор наводи тзв. „четири стуба“ спољне политике Србије. *Основне поставке међународних односа у првим годинама 21. века*, трећа потцелина, говори које су то основе, док четврта описује међународне организације у условима глобализације (како стоји у самом наслову ове потцелине, *Међународне организације у условима глобализације*). У петој потцелини *Водеће светске силе и центри моћи* др Петровић набраја и описује водеће светске силе и центре моћи након завршетка хладног рата 1989–1991. године. То су Европска унија, у којој је присутна подела на старе и нове чланице, као и на богатије (на челу са Немачком

и Француском) и сиромашније чланице, и САД које доминирају у војном савезу западних земаља (НАТО-у) и у финансијским организацијама планетарног карактера (ММФ, СТО, Светска банка). Шеста потцелина првог поглавља која носи назив *Пораст значаја ресурса у 21. веку* говори о порасту природних богатстава Земље и порасту значаја држава које их поседују (то су, пре свега, земље БРИК-а, нарочито Русија, Кина и Индија). На крају овог поглавља аутор наводи да је Србија исправно идентификовала ЕУ, САД, Русију и Кину као највеће светске центре моћи у данашњем свету и према њима усмерила своју спољну политику.

На почетку другог поглавља (*Европска Унија*) аутор описује ЕУ и њене водеће чланице, Немачку, Француску и Велику Британију, а одмах затим (у потцелини *Србија и водеће земље ЕУ*) говори о односу Србије са поменутиим државама. У трећем поглављу (*Русија*) говори се о Русији и њеном положају у данашњем свету, док се у потцелини овог поглавља (*Русија и Балкан*) описује њена улога на Балканском полуострву. Четврто поглавље (*Сједињене Америчке Државе (САД)*) обрађује САД, а у потцелинама *Позиција САД као једине суперсиле у савременом свету – монополани поредак (1991–2008)* и *САД као водећа сила у мултиполарном светском поретку* обрађују се политика и међународни положај ове државе од распада СССР-а (25. децембра 1991) до избијања велике светске економске кризе (15. септембра 2008) и након тог догађаја. У петом поглављу (*Кина*) др Петровић описује НР Кину и њен економски узлет од реформи Денг Сијао Пинга 1978. године до данас. У првој потцелини овог поглавља, *Економија савремене Кине*, говори се о данашњој кинеској економији, док се у другој потцелини (*Геополитичка позиција Кине у савременом свету*) аутор усредсређује на геополитичку позицију Кине данас, а нарочито на њене односе са ЕУ, САД и Русијом.

У шестом поглављу, *Савремени свег и српски интереси*, у првој потцелини *Промене у геополитичком окружењу*, др Петровић приказује прелазак из монополарног (на челу са САД као највећом и једином суперсилом) у мултиполарни светски поредак. Та промена условљена је избијањем велике светске економске кризе 15. септембра 2008. године, али и порастом моћи и значаја других држава, пре свега Кине, Русије и других земаља БРИК-а (БРИК је скраћеница од Бразил, Русија, Индија и Кина). У потцелини *Резиме могућности спољнополитичке сарадње Србије са великим центрима моћи у савременом свету* дат је осврт на могућности спољнополитичке сарадње Србије са великим центрима моћи савременог света. Ова потцелина подељена је на још пет других. У првој (*Позиција и перспективе у савременом свету ЕУ, Русија, Кина – и остале чланице БРИК, САД и несврстани*) описују се стање, предности и недостаци држава и међународних организација поменутих у наслову ове потцелине. У другој потцелини *Економска сарадња Србије са земљама ЕУ, БРИК, САД и несврстаним*, говори се о стању, предностима и недостацима те економске сарадње, док се у трећој, под насловом *Политичка сарадња Србије са земљама ЕУ, БРИК, САД, несврстаним* описују предности и недостаци политичке сарадње са тим држава и међународним организацијама. У наредној, четвртој потцелини, *Безбедносна питања сарадње Србије са земљама ЕУ, БРИК, САД, несврстаним*, аутор обрађује предности и недостатке поменуте безбедносне сарадње са ЕУ, БРИК, САД и несврстанима, док у петој потцелини *Национални интерес Србије и национални интереси великих сила* аутор говори о томе који су и какви интереси у питању.

У последњем, седмом поглављу (*Закључно поглавље*), у првој потцелини *Предвиђања развоја општих трендова у међународним односима*, др Петровић покушава да, на основу садашњих догађаја и трендова, закључи и претпостави којим правцем ће се даље кретати и развијати међународни односи у модерном свету. У другој потцелини, *Закључак*, аутор даје преглед свог рада и износи мишљење по којем, поред данашње спољне политике Србије, ослоњене на тзв. „четири стуба“ (ЕУ, Русија, САД и Кина), Србија треба да обрати пажњу и на Републику Српску и Црну Гору, као и на очување свог територијалног интегритета и суверенитета, што подразумева очување АП Косова и Метохије у саставу Републике Србије.

На крају првог дела књиге, чији је аутор др Петровић, налазе се резимеи на српском и енглеском језику, списак литературе, белешка о аутору и индекс личности. Први део књиге садржи и одређене табеле.

Други део књиге, аутора др Ђукановића, подељен је на четири поглавља: *Србија и велике силе: Историјска позадина; Настанак и еволуција концепције „четири стуба“ спољне политике Србије; Међународни економски статус Србије и Србија пред сталним спољнополитичким изазовима – закључна разматрања*. Прво поглавље нема подцелина, док их друго поглавље има пет: *Србија и Сједињене Америчке Државе; Србија и Европска Унија – стратешки циљ или транзициона заблуда; Србија и Руска Федерација: могућности немогућег блиског партнерства; Србија и НР Кина – могућности унапређења односа и Однос Србије према осталим кључним чиниоцима савремене међународне заједнице и регионална сарадња*. Последња, пета подцелина другог поглавља издељена је на шест нових подцелина: *Србија и НАТО; Учесће Србије у међународним организацијама и форумима; Јачање билатералних односа са водећим државама у Европи, Азији и Јужној Америци; Србија и државе југоистока Европе – нове тенденције; Мултилатерална сарадња држава југоисточне Европе и положај Србије и Србија и Покрет несврстаних: ка успешнијој сарадњи*. Треће и четврто поглавље не садрже потцелине.

У првом поглављу, *Србија и велике силе: Историјска позадина*, др Ђукановић даје кратки преглед дилема Србије како да одреди свој однос према великим силама. Тај проблем (дилеме) аутор види у континуитету од постанка модерне српске државе 1804. године до данас.

У другом поглављу, *Настанак и еволуција концепције „четири стуба“ спољне политике Србије*, аутор се бави данашњом спољнополитичком концепцијом Србије. У овом поглављу аутор износи своје мишљење да Србија нема јасно конципирану спољнополитичку стратегију. У првој потцелини овог поглавља, *Србија и Сједињене Америчке Државе*, др Ђукановић описује кратки историјат дипломатских односа Србије и САД и њихов садашњи карактер. У другој потцелини, *Србија и Европска Унија – стратешки циљ или транзициона заблуда*, даје се преглед процеса приступања Србије ЕУ и мишљење аутора о томе шта треба урадити да би се тај процес убрзао, као и ауторов став да је поменути процес у интересу грађана Србије. Трећа потцелина (*Србија и Руска Федерација: могућности немогућег блиског партнерства*) доноси кратки историјски преглед дипломатских односа Србије и Русије (Југославије и СССР-а) и мишљење др Ђукановића да се представа могућности ојачаних односа Србије и Русије упоредо са чланством у ЕУ не заснива на реалним аргументима, али да је и, поред тога, могуће наставити развој добрих билатералних односа са Русијом

у бројним областима. Четврта потцелина (*Србија и НР Кина – могућности унапређења односа*) говори о историјату билатералних односа две државе и о могућностима унапређења односа у данашњим условима. У петој потцелини (*Однос Србије према осталим кључним чиниоцима савремене међународне заједнице и регионална сарадња*) анализирају се односи Србије са НАТО-ом, учешће Србије у међународним организацијама и форумима, јачање билатералне сарадње са водећим државама Европе, Азије и Јужне Америке, анализирају се проблеми у односима Србије са државама југоисточне Европе и њихова мултилатерална сарадња, као и положај Србије и њен однос са земљама Покрета несврстаних. Ова потцелина, како је већ речено, подељена је на шест нових потцелина. У првој (*Србија и НАТО*) аутор закључује да нема изгледа да ће се променити политика војне неутралности Србије, у другој (*Учешће Србије у међународним организацијама и форумима*) наводи да Србија треба да интензивира сарадњу са земљама југоисточне Европе и ЕУ, како би на најодрживији начин заступала своје интересе у међународним организацијама и форумима. Трећа потцелина (*Јачање билатералних односа са водећим државама у Европи, Азији и Јужној Америци*) доноси ауторов став да Србија треба да јача односе, пре свега са Немачком, Француском, Великом Британијом, Италијом и Аустријом, као и са државама тзв. „Нове Европе” (Бугарска, Чешка, Румунија, Мађарска, Словенија и Словачка). Као државе са којима треба даље јачати односе аутор наводи још и Кину, Индију, Јапан, Малезију, Индонезију, те државе Јужне Америке, као и афричке државе Египат и Јужну Африку. У четвртој потцелини, *Србија и државе југоистока Европе – нове тенденција*, др Ђукановић описује проблеме који постоје између Србије и суседних јој земаља, док у петој потцелини (*Мултилатерална сарадња држава југоисточне Европе и положај Србије*) доноси закључак да мултилатерални вид сарадње доприноси превазилажењу проблема између држава југоисточне Европе. У шестој потцелини (*Србија и Покрет несврстаних: ка успешнијој сарадњи*) аутор износи став да Србија треба што више да јача односе са државама чланицама Покрета несврстаних.

У трећем поглављу (*Међународни економски статус Србије*) др Ђукановић пише о економском положају Србије у међународним и међудржавним економским односима и саветује да се економска сарадња ојача са Немачком, Италијом, Словенијом и Румунијом, као и са Хрватском, државама Покрета несврстаних, Русијом и Кином. У последњем, четвртом поглављу, *Србија пред сталним спољнополитичким изазовима – закључна разматрања*, др Ђукановић закључује, супротно од др Петровића, да спољна политика „четири стуба” није дугорочно одржива и да би се Србија, пре свега, требало да ослони на ЕУ, јер у супротном ризикује да остане ван одређених европских и регионалних процеса.

На крају другог дела књиге налази се библиографија (списак литературе и извора) и белешка о аутору.

Може се закључити да књига др Драгана Петровића и др Драгана Ђукановића представља корисно штиво за све оне које интересује данашња спољна политика Србије и њен настанак, као и савремени међународни односи који владају у свету.

Објављивање књиге финансијски је помогло Министарство просвете, наука и технолошког развоја Републике Србије. Штампана је у тиражу од 300 примерака, а извршни издавач је штампарија „Желнид” из Београда.

ПРИКАЗ КЊИГЕ „ОРЛОВИ СА ВРБАСА: ИСТОРИЈА ВАЗДУХОПЛОВСТВА НА ТЕРИТОРИЈИ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ“, ДАНКА БОРОЈЕВИЋА И ДРАГОГ ИВИЋА

Младен Р. Тишма*

Министарство одбране Републике Србије, Универзитет одбране у Београду, *Војно дело*



Orlovi sa Vrbasa: istorija vazduhoplovstva na teritoriji Republike Srbije, Данко Боројевић и Драги Ивић, ауторско издање, Београд 2014.

њига коју представљамо у овом броју посебна је из неколико разлога. Прво, ради се о остварењу чији аутори нису ваздухопловни стручњаци, нити војни историчари, већ заљубљеници у војно ваздухопловство, додуше заљубљеници са респектабилном ауторском биографијом будући да су пре две године издали и Енциклопедију млазних ловачких авиона.¹ Затим, књига представља први рад монографског карактера који се бави темом из скорије прошлости наших простора која је тек спорадично обрађена у чланцима ваздухопловних часописа. Треће, и вероватно зачуђујуће у тешким економским условима и ниском стандарду становништва, јесте да су се аутори осмелили да уђу у неизвесан и вероватно компликован подухват какав је сопствено издање. Разлози за тај приступ отвара неугодну тему – каква издања издавачке куће данас нуде читалачкој публици, док озбиљнији рукописи који заслужују објављивање често не доживе да буду преточени у књиге доступне читаоцима.

Књига „Орлови са Врбаса“, како се и каже у поднаслову, бави се историјатом и развојем војног ваздухопловства на територији данашње Републике Српске. Двеста четрнаест страница књиге распоређено је у кратак увод у којем аутори објашњавају своје побуде за њеним писањем, као покушај да се од заборава отргне прича о људима и машинама који су на овим просторима летели и развијали војну страну ваздухопловства, али и били међу првима који су устајали у одбрану свог народа када и где год је то било потребно. Суштински, књига започиње кратким приказом авијације у Краљевини Србији пре Првог светског рата, будући да ће из тог пионирског подухва-

* Аутор је спољни сарадник часописа *Војно дело* и самостални истраживач.

¹ Borojević, D.; Ivić, D.: *Enciklopedija mlaznih lovačkih aviona*, ауторско издање, Београд 2012, 410 страна, ISBN 978-86-915987-0-9.

та проишаћи југословенско ваздухопловство чији би развој и достигнућа вероватно попримили неки други ток. Највећи део материје изложен је у три дела. Први је посвећен војном ваздухопловству у Краљевини Југославији и у кратким цртама приказује његов пут од оснивања, преко борбених дејстава за северне границе, овладавања новом ваздухопловном техником, променама у његовој организацији и доктрини и тако читаоца доводи до Априлског рата 1941. године и учешћа југословенског ваздухопловства у њему. Аутори се ту усредсређују на ближи приказ ваздухопловних јединица које су биле базирани на територији Републике Српске – 2. ваздухопловне мешовите бригаде са 4. ловачким ваздухопловним пуком који је био базиран на аеродрому Босански Александровац и 8. бомбардерским пуком са аеродрома Ровине, такође покрај Бањалуке. Дати су и подаци о старешинама, саставу и опремљености, те описана дејства током нацистичке агресије на прву Југославију. Није заборављен ни 1. бомбардерски пук са аеродрома Бијељина. Након тога следи кратак приказ окупаторских и квислиншких ваздухопловних снага на подручју Југославије. Затим аутори описују зачетке партизанске авијације из које ће се развити ваздухопловство друге југословенске државе, што доводи до другог дела ове књиге који се бави Југословенским ратним ваздухопловством и противваздушном одбраном, као видом ЈНА намењеним за дејства у и из ваздушног простора.

Вероватно због тога што је овај део наше ваздухопловне историје добро „покривен” литературом, аутори усмеравају своју пажњу на јединице ЈРВ и ПВО базирани на аеродромима покрај Бањалуке (Александровац, односно Маховљани и Залужани) – 101. пук, 184. пук лаких ноћних бомбардера, 269. допунски авијацијски пук, 208. лап, тренажну ескадрилу команде ЈРВ и 200. ваздухопловну базу. Након тога говоре о 82. авијацијској бригади из Церкља. На први поглед, читаоцу може бити чудна веза између једне јединице која је највећи део свог постојања базирана у Словенији са развојем ваздухопловства на територији Српске. Међутим, управо ова јединица одиграла је значајну улогу у грађанском рату који је захватио Југославију почетком деведесетих година прошлог века, чији ток аутори укратко излажу у посебном поглављу. По својој предислокацији у Бањалуку ова јединица представљала је нуклеус из којег ће се развити ваздухопловни вид оружаних снага српског народа на простору бивше Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине, односно борбена компонента авијације оличена у 92. мјешовитој авијацијској бригади. За српски народ западно од Дрине врло значајна била је и 111. авијацијска бригада са Плеса, чији ће хеликоптери ући у састав 11. хеликоптерског пука Војске Српске Републике Босне и Херцеговине. Поред авијацијских јединица, приказане су и исто тако важне јединице из којих ће настати јединица логистичке подршке и ракетне јединице ПВО ВРС – 474. ваздухопловна база из Церкља која ће у ВРС постати 74. ваздухопловна база и 155. ракетни пук ПВО из Загреба. Следеће поглавље посвећено је дешавањима током грађанског рата у СФРЈ, чиме се долази до трећег дела ове књиге посвећеног Ваздухопловству и противваздушној одбрани Војске Републике Српске (В и ПВО ВРС).

Проглашењем Устава Савезне Републике Југославије, 27. априла 1992. године, становништво у Српској Републици Босни и Херцеговини (будућој Републици Српској) и Републици Српској Крајини нашло се у иностранству, а руководство у Београду планирало је предислокацију снага савезне војске на територију преосталих

република – Србије и Црне Горе, остављајући тиме народ са „погрешне” стране Дрине практично голоруким. Међутим, мала али способна група војних лица успела је да се супротстави безумним политичким плановима и створи претпоставке за изградњу оружаних снага у служби народа пред којим је било време великих искушења, патњи и страдања. Ваздухопловство и противваздушна одбрана Војске Републике Српске спада у ретка ратна ваздухопловства чији датум настанка се не везује за формалност некаквог акта о формирању већ за прва борбена дејства. Тако и аутори практично започињу причу о В и ПВО ВРС са 27. мајем 1992. године, када авијација изводи шеснаест авио-полетања у борби против непријатеља који је запосео Посавину. Та борба прерашће у операцију „Коридор”, вероватно и најзначајнију операцију ВРС у целом њеном постојању, па не чуди да аутори релативно детаљно (колико је то могуће с обзиром на доступне изворе) описују учешће јединица В и ПВО ВРС у њој, кроз конкретна дејства, непосредне учеснике, ваздухоплове и употребљена ВУБС. Пажња је посвећена и првом успеху противваздушне одбране ВРС, која је 26. јуна 1992. године оборила хрватски ловац МиГ-21БИС, иначе добијен пребегом из ЈНА, којим је управљао Антон Радош, а чији се остаци данас могу видети у Музеју ВРС. Приказ формацијског устројства ваздухопловних снага допуњен је и амблемима појединих јединица, подацима о традицији које су те јединице наставиле, ратној техници, али и описом свакодневног живота припадника. Посебно је интересантан податак који говори о стручности и оспособљености ваздухопловнотехничког људства ВРС у ВТОд ловаца-бомбардера типа J-22 „орао”, као једног од за ваздухоплова из наоружања ЈНА који су били захтевнији за одржавање. Наиме, пилоти на овом типу авиона успевали су да изведу и пет до шест борбених авио-полетања на дан и да, поред тога, спроводе преобуку нових пилота. Илустрације ради, правилске одредбе које се тичу ЛБА предвиђају да је просечно дневно напрезање два до три авио-полетања по пилоту. Књига даље прати ратни пут В и ПВО и открива на који начин је оно остваривало постављене задатке, посебно у условима наметања зоне забране лета над Босном и Херцеговином. Слику употпуњују и објашњења о проблемима са којима се војска суочавала не само у ваздушном простору већ и на земљи, посебно у односима са политичким врхом и неким паравојним формацијама. У кратким цртама представљена је и једина ваздухопловна јединица СВК – 105. ваздухопловна бригада, као и сарадња две српске војске, посебно кроз деташирање авиона ВРС на аеродром Удбина.

Књига открива и дешавања током напада НАТО-а на Републику Српску, прве акције у којима је Североатлантска алијанса употребила силу, наравно против много слабијег противника чија је једина предност била у храбрости и пожртвованости. Када се то има у виду, може се спознати величина успеха које су РЈ ПВО постигле кроз обарање најсавременијих борбених авиона западног војног савеза. Ток рата описан је кроз пад Републике Српске Крајине и дејстава В и ПВО ВРС у одбрани саме Републике Српске од офанзиве здружених хрватско-бошњачких снага. Оно што привлачи пажњу јесте да аутори нису упали у искушење да прикрију губитке и преувеличају успехе Ваздухопловства Републике Српске.

Потписивањем Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, Војска Републике Српске посветила се реорганизацији и мирнодопским задацима. Међутим, ни мир није пролазио без притисака и искушења, управо у погледу активно-

сти В и ПВО које је 2001. године преименовано у Ратно ваздухопловство и против-ваздушну одбрану ВРС. Ограничавање су летачке активности, онемогућавања обука у ГРБ-у², подметане афере које су изазвале далекосежне последице по ремонт мотора за ирачке авионе МиГ-21 у Ваздухопловном заводу „Орао“ Бијељина. Књига се завршава укидањем Војске Републике Српске и њеног ваздухопловства, чиме престаје да постоји и војно ваздухопловство на територији читаве Босне и Херцеговине, с обзиром на то да је већина ратне технике В и ПВО ВРС препуштена зубу времена, а Оружане снаге БиХ располажу тек са неколико већином неисправних и застарелих хеликоптера. О Оружаним снагама БиХ можда најбоље говори податак да је чланом 3. Закона о одбрани, као њихов први задатак, постављено „учешће у операцијама колективне безбедности, у операцијама за подршку миру...“, а тек затим и одбрана саме државе и њених грађана (тачка б. истог члана).

Када је реч о недостацима овог наслова можемо рећи да су они највећим делом условљени објективним разлозима. С обзиром на то да је реч о ауторском издању јасно је због чега књига није могла бити технички боље опремљена. Свакако да оваква публикација заслужује и већи број фотографија и илустрација у боји. Друго ограничење лежи у недоступности архивске грађе, коју су аутори ипак успешно предложили. Евентуалне сугестије биле би да је требало обрадити и ваздухопловне јединице које су током последњег рата у БиХ деловале у оквиру ВРС, попут авиона В-53 који је дејствовао са аеродрома Бијељина, затим мало више пажње посветити и другим родовима и службама В и ПВО ВРС, као и ваздухопловним заводима „Космос“ и „Орао“ који су такође дали свој допринос у изградњи, развоју и функционисању В и ПВО ВРС, па и система одбране Републике Српске у целини. Недовољно је познато да је овај вид ВРС имао свој часопис „Нова крила“ који је излазио током и непосредно након рата.

Ова књига вредна је пажње свакога кога занима развој ваздухопловних снага на нашим просторима, без обзира на то да ли се ради о ваздухопловним и другим војним стручњацима, историчарима, хобистима или тек знатижељницима. Аутори су у потпуности остварили свој циљ – да заборав не прекрије важно поглавље у историји српског народа и његових простора. Ипак, овом књигом није све речено. Она треба да буде само први степен њеним ауторима, али и другим истраживачима, да се и даље баве догађањима током рата и Војском Републике Српске. Такође, књига треба да послужи и као опомена држави, посебно Републици Српској, да онима који су за њу дали све што су имали дугује макар живо сећање на њих.

² ГРБ – гађање, ракетирање, бомбардовање.

ПРИКАЗ КЊИГЕ „ШПИЈУНСКО РАТОВАЊЕ КРАЉЕВИНЕ СРБИЈЕ УОЧИ ВЕЛИКОГ РАТА“

Јелена Динић

Универзитет Алфа у Београду, Факултет за инжењерски менаџмент



Шпијунско ратовање Краљевине Србије уочи великог рата, Милан Мијалковски, Душко Томић, Звонимир Пешић и Зоран Антић, Факултет за инжењерски менаџмент, Београд, Историјски архив „31. јануар“, Врање, 2014, 591 стр.

Сазнања о историји оружаних сукоба, поред осталог, указују на то да сваком масовном физичком ништењу људи претходи „подземно“ ратовање између „првог“ (обавештајног) ешелона сукобљених страна.

Аутори, солидни познаваоци шпијунског ратовања, истражили су, с једне стране, његове узроке, ток и резултате против Србије уочи Великог рата и, с друге стране, како се (колико успешно) Србија бранила од те специфичне „невидљиве“ агресије. Резултате истраживања презентовали су у врло занимљивом штиву које заокупља пажњу читаоцу у смислу да постаје неодвојиви део његове свакодневне ангажованости на оснаживању истине о том најтежем периоду у историји српског народа.

Ауторски тим – др Милан Мијалковски (професор и некадашњи високи официр војне контраобавештајне службе), др Душко Томић (професор и познавалац контраобавештајног рада), Звонимир Пешић (новинар, публициста и познавалац обавештајног рада) и др Зоран Антић (дипломирани политиколог) монографијом „Шпијунско ратовање Краљевине Србије уочи Великог рата“, обима 591 страницу, на оптималан начин дали су свој допринос обележавању стоте годишњице од почетка Првог светског рата. Аутори су, првенствено анализом садржаја докумената о унутрашњим приликама у Србији и њеног међународног положаја у периоду од 1875. до 1914. године, установили да је Србија изводила изнуђену опсежну обавештајну одбрамбено-офанзивну операцију ради одбране своје политичке независности и ослобођења потлачених саплеменика у Отоманском царству и Аустроугарској монархији. Реч је, тежишно, о ангажованости обавештајне компоненте Србије у складу са идејом промовисаном током Првог српског устанка (1804–1813) против турског окупатора о ослобођењу и уједињењу свих Срба, која је остварена после Великог рата 1918. године.

Монографија је структурирана у два поглавља. Прво поглавље „Шпијунска агресија Хабзбурга против Краљевине Србије“ обилује чињеницама које разоткривају незајакљиве територијалне претензије Аустроугарске монархије према читавом

Балкану. У складу са пројектованим продором до Солуна, Беч је од Берлинског конгреса (1878) до 1914. године константно предузимао усклађене дипломатске, шпијунске, економске, царинске и пропагандне делатности против Србије и Срба под турском окупацијом (у Старој Србији и Македонији) и примењивао страховладајући терор против Срба у Босни и Херцеговини. Све то чинио је с циљем да уништи Србију као независну државу, створи „босанску нацију” у Босни и Херцеговини и претотме Стару Србију и Македонију од Турске. Током провођења шпијунске агресије вешто је манипулисао Бугарском и Арнаутима, нудећи им уступке на штету Срба. Бечки агресор, суочен са одсудном одбраном Србије и жилавим отпором Срба ван Србије, односно закључивши да шпијунском агресијом не може постићи пројектовани циљ, у периоду од 1908. до 1914. године двадесетак пута је доносио одлуку о извршењу војне агресије против Србије и одустајао од њене реализације. Величанствене победе Србије у Првом балканском рату (1912) и Другом балканском рату (1913) и њено територијално проширење ослобођењем својих саплеменика у Старој Србији и Македонији, максимално су подстакли Беч да изврши војни напад на Србију. Зато је за атентат у Сарајеву на аустријског престолонаследника Франца Фердинанда, 28. јуна 1914. године, неосновано је оптужио Србију, а затим је и напао, уз подршку Немачке. Тако је почео Први светски рат.

Аутори у другом поглављу, под називом „*Обавештајно одбрамбено-офанзивно ангажовање Кнежевине/Краљевине Србије*”, аргументовано установљавају да је Србија била принуђена да се од шпијунске агресије Аустроугарске монархије брани применом сличне стратегије и тактике. Наиме, на матичној територији чинила је одговарајуће напоре на онемогућавању субверзивних делатности бечких шпијуна, док је у свом окружењу деловала обавештајно-офанзивно ради успешног сазнавања виталних тајни (намера и могућности) противника. Паралелно с тим, јачала је уверење својих потлачених саплеменика у нужно и могуће пружање и оружаног отпора окупатору, уколико изврши агресију на матицу Србију. Обавештајна компонента Србије, тачније Обавештајна служба Главног ђенералштаба српске војске била је основни носилац шпијунског ратовања Краљевине Србије. Тежиште њеног ангажовања у периоду од 1903. до 1908. године било на простору Старе Србије и Македоније, уочи и за време анексионе кризе (1908/09) на простору Босне и Херцеговине, затим до 1914. године, када се истовремено ангажовала на простору Аустроугарске и Турске. Српски обавештајци бранили су српство од непријатеља применом свих општепознатих метода подземног ратовања. Наиме, стварали су агентурне мреже на терену преко којих су откривали намере и способности Аустроугарске и Турске и користили прибављена сазнања за предузимање адекватних одбрамбених мера. Истовремено, организовали су Србе под туђинском влашћу за самоодбрану, познатију као „Четничка акција”, која је имала пресудну улогу у супротстављању бугарском тероризму против Срба у Старој Србији и Македонији. Суштина шпијунског ратовања Србије била је у томе да припреми своју поробљену браћу за оружани отпор окупатору који ће предузети у тренутку када српска војска отпочне офанзивне операције за ослобођење српских земаља. У том погледу, наглашену улогу имали су патриотска удружења „Српска одбрана у Турској”, „Народна одбрана” и Младобосанци, а од 1911. године и тајно удружење „Уједињење или смрт”.

О томе како је функционисало одбрамбено шпијунско ратовање Краљевине Србије, из обиља чињеница наводимо запис једног младобосанца, непосредног учесника тог ратовања: „У то доба, кад је био у питању национални интерес није било разлике међу Србима, иако их је судбина била поделила у четири државе... Цео народ је личио на велику завереничку организацију, у којој свако знаде шта му је дужност... Ако је кренуо четнички курир из царског Скопља... у малом селу на Дрини, у херцеговачком кршу поврх Невесиња, где год би наишао, било је довољно да рече лозинку, свугде је био неки скромни сеоски учитељ, неки народни свештеник, неки стари сељачки домаћин, који су припадали Народној Одбрани, који су давали капаузе спроводнике, примали поруке и предавали своје извештаје. После атентата у Сарајеву, аустријски окупатор је спровео низ процеса Србима у Босни. На тим процесима кад су се читале смртне пресуде, стајали су један поред другог поносни и несаломљени чланови сабора, посланици, трговци, занатлије, сељаци, и војници, сви сједињени пламеним српским осећањем...”

Био је немерљив допринос шпијунског ратовања Краљевине Србије у величанственим победама српске војске код Куманова и Битоља у Првом балканском рату и у Брегалничкој битки у Другом балканском рату. Међутим, његова круна представљала је изнуђена одлука Аустроугарске монархије да агресију на Србију 1914. године изврши из правца Босне и Херцеговине, неповољнији правац од оног са простора Срема и Баната. Страх од устанка Срба у Босни и Херцеговини пресудно је утицао на такву одлуку Беча.

Посебно значајни део књиге представљају прилози – изворни документи који омогућавају читаоцу да сазна многе чињенице, први пут саопштене јавности. Такође, обиље шема и слика, уз стотину наведених извора, у довољној мери потврђују чињеничну утемељеност материјала.

На крају, мишљење рецензента, проф. др Бранка Крге, проф. др Радомира Милашиновића и проф. др Зорана Вучинића, које се у сажетом смислу своди на изражавање признања ауторима монографије за испољену проницљивост у избору проблема који су истражили, а добијене резултате изложили на начин који ће несумњиво закупити пажњу читалаца, уверљиво препоручује ово незаобилазно штиво свима заинтересованима за „невидљиве” догађаје који су претходили катаклизмичном догађају – Првом светском рату.

S U M M A R I E S

Military Capabilities of the European Union - Problems and Prospects

Dejana M. Vukčević

The paper analyzes military capabilities of the European Union, as an important element of the credibility of the EU Common Security and Defense Policy (CSDP). It discusses the development of these capabilities, and main problems that go along with the operationalization of these capabilities, as well as the prospects of their further development. Is the intergovernmental approach to the area of the EU security and defense policy a barrier to the development of EU military capabilities? What is the extent of the harmonization between “military” competences of the EU and national specificities? The paper aims to provide answers to these questions.

The first section analyzes the institutionalization of the EU security and defense policy, which includes both the establishment of special political and military structures responsible for the decision-making process within the framework of this policy, and the adoption of specific goals for the development of EU military capabilities. The second section analyzes the main difficulties met in the operationalization of EU military capabilities, concerning the efficiency of decision-making procedures, lack of strategic capabilities, the discord of national reforms regarding the modernization of the armed forces, and duplication of national programs covering the military equipment. The third section discusses the prospects of the development of EU military capabilities in the light of EU member states’ military budget cuts. It concludes that the gradual evolution of the EU security and defense policy can be seen as an incentive for coordinating the efforts of the member states in the development of EU military capabilities.

Key words: EU military capabilities, the EU Common Security and Defense Policy (CSDP), combat groups, command structure, strategic capabilities

Cyber-Defense: Quo vadis?

Gerald Vernez

Perceptions of threat development in cyberspace have significantly changed over the last few years, although their essential elements remain the same. Cyber threats and cyber defense are no longer marginal phenomena that are denied or exaggerated, but they affect all areas of modern, digitally arranged society. This paper is a synthesis of earlier papers and new awareness of the cyber domain, namely a new military focus in this important area.

This text was published in the Swiss Army’s magazine *Military Power Revue* No. 2/2013, pp. 46–52, under the title “Cyber-Defence: Quo vadis?”

Key words: cyber threats, cyber defense, forms of threats, national strategy, security and political aspects, the role of the military

The Role of Transnational Corporations of the World Leading Countries in the Struggle for Energy Resources

Saša G. Đorđević

In the creation of the international order the leading role has always been played by states and their alliances, while the contemporary globalization process has, under the important influence of economic factors on human minds and way of life, revealed and unveiled the transnational corporations as dominant leverage of the most powerful world countries in exercising their power. In addition, transnational corporations tend to instrumentalize the remaining factors in the system of international relations and subordinate them primarily to achieving the profit interests of their majority shareholders. In such a way the global power elite is established, which is represented by a symbiosis of the leading political and economic entities, personified in the holders of top knowledge and big capital. The integrated joint appearance of their economic, intelligence and military assets, which are intertwined, complemented and supported through mutual activities, is a powerful tool in the creation and maintenance of such a constellation of power and relations that hold subordinate the remaining entities of the international order. In a dynamic and turbulent environment of the struggle for dominance, the contest for territory and resources, especially energy, which even the contemporary globalization process does not relieve of the geopolitical and geo-economic interests, makes a constant of the historical development. However, the decline of the US supremacy has resulted in the diffusion of power, which re-distributes the accumulated capital and knowledge to a smaller number of increasingly stronger entities, and suggests possible emergence of a new alliance led by Russia, which would be a match for the western civilization, while the rest of the world continues to face the challenges of the new colonialism.

Key words: transnational corporation, globalization, geopolitics, energy resources, colonialism

The Importance of Non-Renewable Natural Resources for National Security

Gavrilo D. Ostojić

Non-renewable natural resources are an inevitable and very important factor of social and economic development of any country. Nowadays, these are globally ever scarcer. The need for these resources has been growing enormously fast due to anthropogenic factors: the increase in the world population, the increased volume of commercial and industrial activities, as well as the rapid growth of the world economy. Consequently, the control of these resources is one of the main goals of the national security of any country. Throughout the history of human society, quantity and quality of non-renewable natural resources on Earth has been constantly decreasing, especially since the industrial revolution, resulting in rising tensions between countries. Seeking the domination over these resources has resulted in an increased number of conflicts and conflict situations, which have been often resolved by force.

The paper points to the situation of non-renewable natural resources in the world – oil, coal, natural gas, nuclear energy and mineral resources, and to their importance for the national security.

Key words: *non-renewable natural resources, oil, coal, natural gas, nuclear energy, minerals, national security*

Diplomatic Asylum - Issues and Controversies

Milan D. Tesla

The institute of diplomatic asylum is one of the most contentious issues of the diplomatic law, and the international law in general. As a legal institute, it is officially recognized only in the countries of Latin America, while in other parts of the world it is granted occasionally and sporadically, mostly out of humanitarian reasons, i.e. the protection of persons being in an immediate life threatening situation. Diplomatic asylum is specific in that it is granted in a diplomatic mission building, on a war ship, or war aircraft, therefore outside the country's territory. Granting the diplomatic asylum often leads to a conflict between the principle of the country's territorial sovereignty and the principle of inviolability of the diplomatic mission premises. Namely, the receiving country must not interfere with the inviolability of the diplomatic mission premises in any case, regardless of whether a person has sought refuge there.

The paper analyzes the grounds of diplomatic asylum, which arise from the principle of extraterritoriality. Also, it quotes the legal regulation of the right of asylum in Latin American countries; explains the judgment of the International Court of Justice in the case of Peruvian politician Haya de la Torre; and discusses the practice of giving the asylum to seekers outside Latin America. It analyzes the issue of diplomatic asylum in terms of diplomatic law (this institute is not provided for in the Convention on Diplomatic Law). Finally, the paper examines the latest example of diplomatic asylum in the case of Julian Assange who took refuge in Ecuador's embassy in London to avoid his extradition to Sweden over the allegations of sexual assault. It concludes that the use of diplomatic asylum outside Latin America is risky and there is no guarantee for it to be successful in practice.

Key words: *diplomatic asylum, extraterritoriality, inviolability of diplomatic premises, diplomatic mission, the Convention on Diplomatic Asylum, the Haya de la Torre case, Latin America, diplomatic law*

National Security Council

Ljubomir Dulović

Security challenges intensify "security" activities too, thus expanding also the range of state institutions that are assigned specific tasks in national security. Beside increasing their number, there is a need to respond to security risks, challenges and threats in a united and coordinated manner.

The paper describes the National Security Council as one of the institutions in the national security system. As such, this institution exists, under various names, in many countries.

Along with taking into account the needs and positive experiences of other countries, setting up the National Security Council as an “umbrella institution” in the national security system would allow uniform and coordinated actions, in accordance with the normative-legal regulations and prescribed responsibilities of the participants and at reasonable cost.

Key words: security, institution, national security system, National Security Council

Benchmarking in Corporate Security

Mihajlo Basara and Sanda Nastić

The paper explores the relation between benchmarking and corporate security, notably the possibility of applying the benchmarking in the field of corporate security. The essential structures and contents of these concepts are presented, and then correlated, taking into account the trends of the benchmarking spreading onto the aspects of security phenomena. The authors provide arguments for the idea that the characteristics and tendencies of spreading the use of benchmarking involve almost all aspects of business processes security, as their inherent functions. In the security subsystem management, companies can effectively apply the methods of comparison and optimization of virtually all components of security in modern business systems. In providing an overview of the possibilities to apply the benchmarking in public companies, the authors point to incomparably the greatest importance of security in public companies, as well as direct responsibilities to arise in this area during the reform of public companies in Serbia.

Key words: benchmarking, security, transition, corporate security, company, public company

International Law and the Participation of Members of the Serbian Armed Forces in Multinational Operations of the European Union

Tatjana Milić

The participation of members of the Serbian Armed Forces in multinational operations of the European Union takes place within the framework set by the rules of the national, European, and international law. This paper addresses special attention to the rules of international law, which are important or may become important for the regulation of the activities of the Serbian Armed Forces' members in the crisis management operations. The aim of this paper is to present a range of branches of international law governing the status and conduct of the armed forces contributing to the operations. Given that this is a current topic, the results of the paper will show the importance that the international law may have for an external view of the role of the Republic of Serbia in keeping the international peace and security.

Key words: international law, multinational operations, the European Union, the Serbian Armed Forces, use of force, international humanitarian law, human rights, piracy, diplomatic protection, international responsibility

The Role of the Military in Combating the Terrorist Activities

Radoslav Gaćinović

While terrorism is formally condemned worldwide, it is confirmed in practice that terrorism represents an effective weapon for certain ethnic communities to help them achieve their specific political objectives. History reminds us that the UN organization has formally condemned the activity of many terrorist organizations in the world, but some great powers have not always respected the international law, but supported and strengthened these organizations at some point of time. In some cases, these powers illegally treat terrorist organization as liberation ones, along with providing them mass publicity, which creates a distorted public opinion in the world. In this way, terrorist organizations are provided with actual assistance, and the country that is the victim of violence is proclaimed the creator of terror. Thus it is denied legal and legitimate right to fight against terrorism on its own territory. This is the case with the KLA and ANA in Kosovo and Metohija. If this trend of double standards continues, the threat of contemporary terror will grow dramatically in many countries of the world. Countries play a very important role in preventive, repressive and, eventually, combat anti-terrorist activities, and so does the UN organization. Therefore, it is important that the UN General Assembly adopts universally acceptable definition of terrorism, without which there is no successful counterterrorist struggle. While the police is the main exponent of the fight against terrorism, in certain situations the military also has to become involved in anti-terror activity.

Key words: *terrorism, counterterrorism, military, police, legal instruments*

Analysis of the Economy of Nutrition in the Serbian Armed Forces Using the Benchmarking Method

Saša B. Jović

Using the benchmarking analysis of microeconomic production entities, the author compares the military restaurant operations with the operations of four economic entities engaged in providing food services, seeking to improve the economy of nutrition in the Serbian Armed Forces. The comparison of the elements of the cost price of the daily food ration yields the data that indicate the necessary steps to be taken if the survival of military restaurants within the defense system is to be ensured.

Key words: *benchmarking method, economy of nutrition, military restaurant*

Establishing the Sustainable Stability of Public Finances of Serbia – from Cuts of Salaries and Pensions to Reduction of VAT Evasion

Dragana Petrović, Savo Radonjić and Dragosav Lacković

In late October 2014, the Serbian Parliament adopted the amended budget for 2014, with related laws, which provided for cuts of pensions and salaries of all employees in the public sector. However, sustainable financial stability cannot be established if only short-term measures in the reduction of salaries and pensions are to be applied. In the coming years, the budget deficit will certainly increase if other austerity measures are absent, as well as measures to increase budget revenues, based on the increase in production and taking radical measures for reducing the grey economy to proportions that can be considered economically tolerable.

If the government fails to demonstrate readiness to reduce tax evasion in an organized, law-based way in almost all activities, a solution for covering the budget deficit will, in the future, have to be looked for in further cuts of salaries and pensions, regardless of the consequences that these measures entail in terms of the country's stability and security.

Instead of efforts to withhold, at any cost, the revenues belonging to the country, not to them, companies must focus on increasing the operating efficiency in the conditions of legal implementation of production and transaction processes. The transfer from grey economy to legal economic activities will multiply compensate the money amounts formerly acquired by stealing from the state. This paper has exactly such an educational goal, focusing on the VAT as the most important form of taxation, given its dominant share in the budget revenues of the Republic of Serbia (approx. 50%). Better collection of taxes cannot be achieved without enforcement of rigorous sanctions and planned control of calculation and payment of tax and other government's source revenues by highly moral, incorruptible persons, top experts in systemic solutions regulating the tax liabilities.

Key words: budget, salaries, pensions, evasion, grey economy, value added tax, VAT, tax debtors

Pension System and the Contemporary Economic Crisis

Marko Pavlović, Jovica Marković and Dijana Marković

The paper analyzes the pension systems of the Republic of Serbia and neighboring countries. Slowly but surely, the financial crisis adversely affects the old system of pension insurance, but impacts the new, capitalized system of new pensions as well. The government is trying to mitigate the negative economic trends by intervention measures in order to reduce the intensity of destructive consequences.

Key words: pension insurance, reforms, economic crisis, funds and development

Impact of Emotional Intelligence on Leadership Development

Ranko Lojić, Milojko Bazić and Miroslav Talijan

Leaders are main pillars of an organization. The performance of the organization results from their skills and abilities, virtues and flaws, and correct or wrong actions and activities. The hidden power of the leaders is in the control over emotions, theirs as well as those of others. Emotions are extremely important for leadership, and emotionally intelligent leadership largely determines whether other efforts of a manager will bear success, or fail.

Research results increasingly point to the significant impact of emotional intelligence on leadership development. Emotionally intelligent leaders are resonant leaders and will be increasingly important in the future, because they put emphasis on the emotional, human, aspect, rather than solely on success.

The paper analyzes the structure of emotional intelligence, highlights its impact on leadership development, and presents one approach to building emotionally intelligent leaders and emotionally intelligent organizations.

Key words: leadership, emotional intelligence, structure, resonance, self-directed learning

Representation of Women in Media

Vladimir M. Počuč

Media are just one of the means of production, maintenance and reproduction of stereotypes, which refer to groups. As Richard Dyer argues, the pattern of stereotypes is not neutral, they are intensely charged with emotions, and therefore are the fortresses of our tradition.

How, in this sense, to avoid the pitfalls brought by representation and self-representation of diversity, and respect for equal opportunities in the limited media space, and not to, in fact, manipulate with ideas of equality and diversity?

Depending on the value orientation, be it either pure individual one or the one typical of a group, a distinctive ideological “cage” where and towards which feelings are expressed, beliefs and attitudes represented, or actions made, an individual experiences the media representation of reality, its phenomena and events, and different people or groups, in two ways – as acceptance or hostility.

Indeed, *the prevailing ideas about women depend heavily on media representation*. If the media do not report on women fairly and responsibly as regards gender, that is to say equally as on men, they contribute to misconceptions about women, offering uncritical views of diversity instead of the promotion of equal opportunities between men and women. Then the belief that “being equal means being always – different” is not the essence of the changes to which the modern, democratic society aspires. In that way, boundaries are demarcated, and it is defined who is inside and who is outside of them, which, as a rule, establishes new “traditional areas” as well as interests.

The example of the representation of women in the media confirms sorts of exclusion strategies. Women are often portrayed as miserable, defenseless, victims of violence, having special needs, more vulnerable and emotional than men, professionally more insecure, and intellectually and physically inferior, when compared to the other gender. They are attributed terms which express the established views, sensationalist and sexist, emphasizing their physical condition, not identity, or personality. In the conditions where traditional and patriarchal relations, heterosexual codes, common binary division of everything, prevail, all the above-mentioned reproduce inequality even further.

Key words: women, media, gender equality, stereotypes, representation, ideas of gender identities and roles, inequality

The Serbian Question in the Allied Policy towards Yugoslavia in 1944

Mirjana Zorić

Politico-military outcome in Yugoslavia, which followed after the operations of the People’s Liberation Army of Yugoslavia and units of the Red Army during the liberation of Serbia in the autumn of 1944, dispelled many expectations that, once the occupying forces had departed, it would become the site of a bloody civil war between the Partisans and the Chetniks, with unforeseeable consequences. Civil war was averted owing to the entrance of the Red Army and combat support that the Red Army provided

to the People's Liberation Army of Yugoslavia in Serbia. By their political support to Tito and his forces since mid-1944, the Western Allies, especially the British, decisively contributed to "picking the winners" in the Yugoslav war outcome, enabling the communists to end the war as the absolute winners. On the other hand, without the support and assistance of the Allies, the Yugoslav Army in the Fatherland and its leader remained abandoned against the winds of political events that suited their greatest internal enemy: at the end of the war, Serbia found itself in the "grip" of communists and the movement led by them.

The politico-military outcome in Serbia in 1944 affected also the fate of Yugoslavia after the war. Sources of domestic and foreign origin, as well as modern historiographical literature, provide arguments that the great powers in the war – Germany, on the one side, and the USSR, the United Kingdom and the United States, on the other, figured that also the Yugoslavian question depended on resolving the Serbian question. Who will "possess" Serbia in certain stages of the war and after its completion was important not only in terms of the internal relations (Chetniks-Partisans), but also in the context of the relations between allies (especially Soviet-British relations) during World War II. Due to its geopolitical position and economic importance, Serbia was equally an object of direct and global interests of the occupying forces, allies and other actors in Yugoslav theater of war, who proceeded from different positions and sought a definite resolution, the outcome of which remained uncertain for all parties almost to the end of the war.

Key words: Serbia, the Serbian question, Yugoslavia, the Yugoslav question, Allies, allied missions, allied diplomacy, allied policy, resistance movements

Establishment and Operation of the Main General Staff of the Serbian Army from 1876 to 1912

Slobodan Đukić

The paper aims to shed light on the creation and development of the Main General Staff, as the most important institution for the peacetime development of the Serbian Army and its preparation for the war. The establishment of the general staff profession and the Main General Staff of the Serbian Army in the second half of the 19th century was carried out according to models of similar institutions in other European armies. The Main General Staff of the Serbian Army was concerned with the study of the territory of the Balkan Peninsula and the enemy capability assessment, which eventually resulted in the mobilization and build-up plans of the Serbian Army.

The paper was written based on materials of the Military Archives in Belgrade, the Archives of the Serbian Academy of Sciences and Arts, and educational and military literature found in the Center for Military-Scientific Documentation and Information in Belgrade.

Key words: Main General Staff, Serbian Army, general staff officers, general staff travels, war plans

„Војно дело“ је интердисциплинарни научно-теоријски часопис Министарства одбране Републике Србије и представља отворени форум за публикавање и стимулисање иновативног промишљања и критичку размену искустава о свим аспектима и нивоима безбедности и одбране, у националном и међународном домену.

Чланци „Војног дела“ фокусирају се на компаративне и мултидисциплинарне теме које обрађују кооперативну националну, регионалну и глобалну безбедност, демократско управљање одбраном, цивилно-војне односе, формулисање стратегије безбедности и планирање одбране, тероризам, контролу наоружања, управљање кризама и чување мира.

Чланци, обима до 1,5 ауторски табак (24 странице формата А4 са по 1.800 карактера, са белинама између речи), достављају се Редакцији „Војног дела“ електронском поштом на адресу vojno.de-lo@mod.gov.rs (формат А4, фронт – *Times New Roman*, величина 12, проред – један ред). Чланак треба да садржи: наслов, име аутора, назив установе аутора, сажетак, кључне речи, увод, разраду, закључак, списак литературе и резиме.

Наслов треба да одражава тему чланка, а речи које га чине треба да буду прикладне за индексирање и претраживање. Ако таквих речи нема у наслову, пожељно је да се придода и поднаслов.

Име аутора и електронска адреса. Наводи се пуно име, средње слово, презиме аутора и лична интернет адреса у институцији у којој је аутор запослен. Уколико има више аутора, наводи се само електронска адреса једног, обично првог аутора.

Назив установе аутора. Наводи се пун (званични) назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је обавио истраживање. У сложеним организацијама наводи се укупна хијерархија (на пример, Војна академија, Катедра друштвених и економских наука, Београд). Бар једна организација у хијерархији мора бити правно лице. Назив установе испишује се иза имена аутора. Функција, чин и звање аутора се не наводе.

Сажетак представља кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. Треба да садржи термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су: циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има од 100 до 250 речи и треба да се налази између заглавља (наслов, име аутора и назив институције) и кључних речи, након којих следи текст чланка.

Кључне речи јесу термини или фразе које адекватно представљају садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати ослањајући се на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен унутар да­те научне области (за науку уопште то је листа кључних речи *Web of Science*). Број кључних речи не може бити већи од 10, а учесталост њихове употребе треба да буде што већа. У чланку се пишу непосредно након сажетка, односно резимеа.

Захвалница. Назив и број пројекта, односно назив програма у оквиру којег је чланак настао, као и назив институције која је финансирала пројекат или програм, наводи се у посебној напомени на сталном месту, по правилу при дну прве стране чланка.

Претходне верзије рада. Ако је чланак у претходној верзији био изложен на званичном скупу у виду усменог саопштења (под истим или сличним насловом), податак о томе треба да буде наведен у посебној напомени, по правилу при дну прве стране чланка. Чланак који је већ објављен у неком иностраном часопису одговарајућег ре­номеа може се публиковати у „Војном делу“ једино у преводу на српски језик, уколико се тиме обогаћује национални академски корпус текстова.

Текст и језик чланка. Текст чланка мора да садржи увод, раз­раду и закључак. Текући наслови у тексту се не нумеришу. Рад може бити написан на српском, енглеском, немачком, француском или руском језику. Текст мора бити језички и стилски дотеран, систематизован и без скраћеница (осим стандардних).

Табеларни и графички прикази. Фотографије, цртежи, графика­ни и табеле треба да буду јасни, прегледни и погодни за репродукцију. Треба их радити у програмима *Word*, *Corel* или *Excel* и поставити на жељено место у тексту. Уколико графички и табеларни прикази нису оригинално ауторово дело потребно је навести извор из којег је преузимање извршено.

Навођење (цитирање) у тексту. Начин позивања на изворе у оквиру чланка мора бити једнообразан. У самом тексту, на месту на којем се врши позивање, односно цитирање, у угластим заградама обавезно треба написати редни број извора из одељка литература.

Напомене (фусноте) пишу се при дну стране на којој се налази текст на који се односе. Могу садржати мање важне детаље, допунска објашњења, назнаке о коришћеним изворима (на пример, научној гра­ђи, приручницима), али не могу бити замена за цитирану литературу.

Листа референци (литература). Цитирана литература обухвата, по правилу, библиографске изворе (чланке, монографије и сл.) и наводи се искључиво у засебном одељку на крају текста чланка,

у виду листе референци. Референце се набрајају редоследом којим се наводе у тексту и не преводe се на језик рада. Библиографски податак за књигу садржи презиме и иницијале имена аутора, назив књиге, назив издавача, место и годину издања. Библиографски податак за часопис садржи презиме и име аутора, наслов чланка, назив часописа, број и годину издања, као и број странице. Наслови цитираних часописа наводе се у оригиналном, пуном или скраћеном, али никако у преведеном облику. При навођењу интернет сајта као литературе наводи се пуна електронска адреса странице која се цитира и датум када се последњи пут приступило тој страници. Обавезно је позивање на литературу у самом тексту, навођењем броја у угластим заградама. Бројеви треба да одговарају списку литературе који је дат у засебном одељку, при крају чланка.

Резиме. Ако је рад написан на српском језику пожељно је да се, поред сажетка на српском, даје и сажетак у проширеном облику на енглеском језику – као тзв. резиме (*summary*). Он се наводи на крају чланка, након одељка литература. Потребно је да буде у структурираном облику, а његова дужина може бити до 1/10 дужине чланка (опширнији је од сажетка на српском језику). Почетак резимеа може бити преведени сажетак на српском језику (са почетка чланка), а затим треба да следе преведени главни наслови, поднаслови и основе закључка чланка (литература се не преводи). Потребно је да се преведе и део текста испод наслова и подналова, водећи рачуна да он буде пропорционалан њиховој величини, а да одражава суштину. За резиме на енглеском језику Редакција обезбеђује лектуру.

Категорија (тип) чланка. У „Војном делу“ публикују се научни чланци који се разврставају у категорије:

- оригиналан научни рад (у којем се износе претходно необјављивани резултати сопствених истраживања научним методом);
- прегледни рад (који садржи оригиналан, детаљан и критички приказ истраживачког проблема или подручја у којем је аутор остварио одређени допринос, видљив на основу аутоцитата);
- кратко или претходно саопштење (оригинални научни рад пуног формата, али мањег обима или прелиминарног карактера);
- научна критика, односно полемика (расправа на одређену научну тему, заснована искључиво на научној аргументацији) и осврти.

Изузетно, у неким областима, научни рад у часопису може имати облик монографске студије, као и критичког издања научне грађе (историјско-архивске, лексикографске, библиографске, прегледа података и сл.), дотад непознате или недовољно приступачне за научна истраживања. Радови класификовани као научни морају имати бар две позитивне анонимне рецензије.

Такође, у „Војном делу“ се публикују и прилози ваннаучног карактера, уколико пружају информацију значајну за академску заједницу. То могу бити:

- стручни рад (прилог у којем се нуде искуства корисна за унапређење професионалне праксе, али која нису нужно заснована на научном методу);

- информативни прилог (уводник, коментар и сл.);

- приказ (књиге, рачунарског програма, случаја, научног догађаја, и сл.).

Сви радови подлежу анонимној стручној рецензији, а објављени радови и стручне рецензије хоноришу се према важећим прописима Министарства одбране Републике Србије.

Подаци о аутору. Аутор је, приликом достављања чланка Редакцији, дужан да достави и пропратно писмо у којем треба да наведе:

- о којој врсти чланка се ради,

- податке о аутору: име, средње слово, презиме, чин, звање, и-мејл адреса, адреса послодавца (или војна пошта), ЈМБ грађана, кућна адреса, општина становања, телефонски број на радном месту и код куће, број мобилног телефона, жиро рачун и назив банке.

Уредник

Ликовно-графички уредник
мр *Небојша* Кујунџић
nebojsa.kujundzic@mod.gov.rs

Језички редактор
Добрила Милетић, професор

Техничко уређење
Звезда Јовановић

Преводацац на енглески језик
Душанка Пивљанин, професор

Тираж 480 примерака

Штампа: ВОЈНА ШТАМПАРИЈА БЕОГРАД, Ресавска 40б

УДК – Народна библиотека Србије

ВОЈНО ДЕЛО је интердисциплинарни научно-теоријски часопис Министарства одбране Републике Србије који излази двомесечно. Представља отворени форум за презентовање и стимулисање иновативног промашљања о свим аспектима и нивоима безбедности и одбране. Гледишта и ставови аутора изложени у ВОЈНОМ ДЕЛУ не одражавају нужно званичну политику или став Министарства одбране Републике Србије и Владе Републике Србије. Сви текстови у овом издању смеју се репродуковати, у делу или целини, без претходног тражења одобрења. Редакција ВОЈНОГ ДЕЛА задржава право редиговања текстова.

